

**Clàssics del Federalisme**

Miquel Caminal

Ferran Requejo (eds.)

**Federalisme i  
plurinacionalitat. Teoria  
i anàlisi de casos**



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autonòmics**

## **Clàssics del Federalisme**

Federalisme i plurinacionalitat. Teoria  
i anàlisi de casos

Miquel Caminal  
Ferran Requejo (eds.)  
**Federalisme i  
plurinacionalitat. Teoria  
i anàlisi de casos**



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autònoms**

**Federalisme** i plurinacionalitat : teoria i anàlisi de casos. – (Clàssics del federalisme)

Bibliografia

ISBN 9788439382775

I. Caminal i Badia, Miquel, ed. II. Requejo, Ferran, 1951- ed. III. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) IV. Col·lecció: Clàssics del federalisme

1. Estats multinacionals 2. Estats multinacionals – Estudi de casos 3. Federalisme 4. Federalisme – Estudi de casos  
323.15

### **Consell Editor**

Carles Viver Pi-Sunyer

Miquel Àngel Cabellos Espiérrez

Mireia Grau Creus

### **Consell Assesor**

Xavier Arbós Marín

Miquel Caminal Badia

Ramón Maiz Suárez

Ferran Requejo Coll

Primera edició: desembre 2009

© de l'edició catalana: Generalitat de Catalunya,

Institut d'Estudis Autonòmics

Tiratge: 1.000 exemplars

Traducció: Joan Solé Solé, 2009

Disseny de la col·lecció: Carlos Cubeiro

Maquetació i impressió: Addenda

ISBN: 978-84-3938-277-5

Dipòsit legal: B-8923-2010

El paper utilitzat per a aquesta publicació és Signum edició, que té certificat FSC (Forest Stewardship Council), la qual cosa significa que la matèria primera amb què s'elabora procedeix de boscos i plantacions gestionats de manera responsable.

Són rigorosament prohibides, sense l'autorització escrita dels titulars del *copyright*, sota les sancions establertes per la llei, la reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, incloent-hi la reprografia i el tractament informàtic, i la distribució d'exemplars mitjançant lloguer o préstec públics.

# Índex

## **Introducció: democràcia i federació en societats plurinacionals**

Miquel Caminal - Ferran Requejo 7

## **PRIMERA PART: TEORIA FEDERAL I PLURINACIONALITAT**

### **1. Pluralisme territorial: formes, defectes i virtuts**

John McGarry - Brendan O'Leary 31

### **2. L'absència de llibertat dels moderns a l'era del constitucionalisme i de l'imperialisme posterior a l'11 de setembre**

Michael Simpson - James Tully 95

### **3. Els fonaments morals del federalisme asimètric: consideracions normatives**

Alain-G. Gagnon - Guy Laforest 159

### **4. L'absència de pluralisme nacional en la teoria federal i en les federacions**

Ferran Requejo 201

## **SEGONA PART: ANÀLISI DE CASOS**

### **5. El Canadà: una federació territorial o multinacional?**

Philip Resnick 245

<b>6. Federalisme belga: un mitjà per a una finalitat?</b>	
Wilfried Swenden	269
<b>7. L'Índia: unitat en la diversitat a través d'un federalisme en evolució</b>	
George Mathew	323
<b>8. El Regne Unit com a estat multinacional</b>	
Stephen Tierney	383
<b>9. Suïssa: multilingüe però mononacional. Anàlisi i explicació d'un cas singular</b>	
Paolo Dardanelli	423
<b>10. L'estat autonòmic espanyol: entre la resistència nacionalista i l'horitzó federal</b>	
Miquel Caminal	475

## **Introducció: democràcia i federació en societats plurinacionals**

**Miquel Caminal**

Universitat de Barcelona

**Ferran Requejo**

Universitat Pompeu Fabra

En aquest llibre es parla de federalisme i plurinacionalitat, és a dir de democràcia i de reconeixement de la diversitat nacional. La democràcia és el pas previ per entrar en el debat sobre el pluralisme nacional, el reconeixement de les nacions i la seva articulació estatal a partir dels principis del federalisme. Com és sabut la democràcia ha gaudit des dels clàssics grecs i al llarg de la història de molt pocs períodes d'existència. La idea aristotèlica que la propietat, la cultura i la política van a la una fa difícil la instauració i manteniment de la democràcia en societats basades en la desigualtat. De fet, la democràcia com a sistema de govern no *ha tornat* fins a l'època contemporània, amb el constitucionalisme liberal com a fonament i sota els principis de la Il·lustració. La democràcia exigeix que tots els ciutadans siguin tractats com adults, amb dret a pensar, decidir i actuar per sí mateixos. Així ho afirmà Kant amb la seva crida il·lustrada: «*Sapere aude!* Tingues

valor per servir-te del teu enteniment! Aquest és el lema de la Il·lustració».<sup>1</sup>

L'any 1900 no arribaven a deu els sistemes polítics que es poguessin qualificar de democràcies liberals. Cent anys després podem dir que s'han multiplicat per set o vuit els sistemes liberaldemocràtics: a l'entorn d'uns vuitanta sobre gairebé dos-cents estats existents en l'actualitat, tot i que la línia divisòria entre sistemes democràtics i no democràtics no és fàcil d'establir, i depèn dels criteris de classificació que es fixin prèviament.<sup>2</sup> Hi ha, per exemple, sistemes formalment democràtics, amb eleccions regulars i partits polítics, que no ho són funcionalment, i on mai es produeix l'efectiva possibilitat de l'alternança. En tot cas, continuen essent majoria els sistemes polítics autoritaris (dictadures civils o militars, monarquies tradicionals, teocràcies, sistemes de partit únic o dominant). Ara bé, la democràcia s'ha estès prou i gaudeix de prou prestigi en el present com perquè tothom vulgui tenir la seva acreditació i, alhora, ens hàgim de preguntar sobre la qualitat de les democràcies existents.

La regla de la majoria ha estat el mètode que ha permès funcionar les democràcies liberals en contraposició als sistemes polítics autoritaris. Una majoria basada en una societat lliure, plural i competitiva, que prenia les decisions polítiques

1 Aquesta és la definició completa de la Il·lustració de Immanuel Kant: «Il·lustració significa l'abandonament per part de l'home d'una minoria d'edat de la qual n'és responsable ell mateix. Aquesta minoria d'edat significa la incapacitat per servir-se del seu enteniment sense veure's conduït per algú altre. Un mateix és el culpable d'aquesta minoria d'edat quan la seva causa no resideix en la falta d'enteniment, sinó en la falta de resolució i valor per servir-se del propi sense la guia d'un altre». Vegeu KANT, I., *¿Qué es la Ilustración?* Alianza Editorial, Madrid, 2004.

2 Entre els autors que han fixat criteris de distinció i classificació dels sistemes democràtics ens basem principalment en Robert A. Dahl i els seus 6 criteris: 1) Càrrecs públics electes. 2) Eleccions lliures, imparcials, regulars i freqüents. 3) Llibertat d'expressió. 4) Accés a fonts alternatives d'informació. 5) Autonomia de les associacions. 6) Ciutadania inclusiva.



mitjançant representants elegits, als quals s'atorgava la confiança plena per decidir en nom de tots els ciutadans per mitjà de la regla de la majoria. La regla de la majoria és el primer graó que distingeix el procediment democràtic del procediment dictatorial. Però aquesta distinció no assegura que la democràcia sigui justa per a tothom. La regla de la majoria assegura el funcionament del sistema i el procediment de selecció dels governants, però no el *bon funcionament* de la democràcia.<sup>3</sup> A més, si només apliquem aquesta regla s'esdevé una visió monolítica i uniforme de la democràcia que no reflecteix, ans al contrari, la gran diversitat inherent a les societats actuals. La regla de la majoria, sota el principi «*una persona, un vot*» no té capacitat de fer creïble que tots som iguals, que tots tenim el mateix pes polític en la democràcia, que la nació és sobirana i el parlament expressa aquesta sobirania.

Diferents llengües, cultures, valors, idees, tradicions, etc, conviuen en les societats contemporànies per més que s'hagi intentat fins a l'extrem la seva uniformitat. Alguna cosa falla d'arrel en la definició i funcionament de la democràcia si no anteposem el *pluralisme* a la regla de la majoria. El pluralisme ha anat forjant en el temps el seu propi significat dins del marc i evolució del constitucionalisme liberal. El primer cop important el va donar Kelsen, en dir que «la democràcia, necessàriament i inevitable, requereix un *estat de partits*», contra l'opinió de Triepel i de la tradició uniformista de la nació liberal, que considerava incompatible la *naturalesa* de l'estat liberal i la seva divisió en partits polítics.<sup>4</sup> El pluralisme ideo-

3 DWORKIN, Ronald, *Is democracy possible here?* Princeton University Press, 2006. Traduïda al castellà: *La democracia posible*. Paidós, Barcelona, 2008.

4 Vegeu LENK i NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Anagrama, Barcelona, 1980, p. 187-204.

lògic i polític, mitjançant el reconeixement i regulació constitucional de les llibertats públiques, va representar un salt qualitatiu en l'evolució democratitzadora de l'estat liberal, que s'ha concretat lentament en el temps i durant dos segles (XIX i XX) per mitjà del sufragi universal. El compliment del principi *una persona, un vot* sense discriminació, ha necessitat més de dos cents anys, i encara s'està pendent de complir-se plenament.

En l'organització política institucional d'un estat democràtic, en alguns casos el pluralisme ha d'assegurar que les minories polítiques puguin esdevenir majories en el futur, en garantir unes regles del joc democràtic que impedeixin la perpetuació de les majories, abusant de la seva condició. En altres casos es tracta de regular la protecció i la possibilitat de desenvolupament de les minories culturals i nacionals de caràcter permanent —aquelles que no poden esdevenir majories per raons demogràfiques. També ha d'obrir vies d'expressió, manifestació, organització autònoma i reconeixement social i institucional de la diversitat de creences, valors, idees, costums, opcions polítiques i de qualsevol altre ordre econòmic, social o cultural. La societat liberal s'ha construït sobre la base de la uniformitat, la seva democratització implica que es reconegui i s'expressi en la seva diversitat.

## Democràcia i pluralisme nacional

Un aspecte molt rellevant d'aquesta diversitat és el *pluralisme nacional*. Es pot dir que fins a les darreries del segle XX, el model identitari d'estat era *l'estat nacional*, com a síntesi i conciliació entre estat i nació. L'estat definia la nació, no a l'inrevés. Així el prejudici sobre el fet que un estat, sigui Espanya,

França, Argentina, Suïssa, o qualsevol altre constituïa *ipso facto* una nació no era objecte de pregunta i, per tant, de judici. El model original era França, com a expressió màxima de l'equivalència entre estat i nació.<sup>5</sup> Tant és així que la variant confederal i després federal, representada pels EUA o Suïssa, s'orientava cap al model original en el sentit de servir-se del federalisme per construir igualment una identitat nacional que fes equivalent federació i nació.

Qüestionar el caràcter uninacional de l'estat és, per a molts, atemptar contra els seus fonaments i posar en risc la mateixa existència de l'estat. L'estat és un i la nació també. En aquest punt no hi havia discussió possible, es tractava d'un axioma previ a tot debat sobre democràcia i pluralisme. Tanmateix, una pregunta persisteix: ¿Què fer amb estats democràtics plurinacionals; i amb els plurilingües i multiculturals? Les dictadures ho tenen fàcil, n'hi ha prou amb la imposició d'una única o primigènia identitat nacional, cultural i lingüística. Tanmateix, després de segles d'acció estatal orientada cap a la construcció de societats uninacionals, les tossudes realitats plurinacionals continuen fent-se presents. Cal el seu reconeixement i regulació democràtics. El pluralisme nacional implica el reconeixement de la diversitat nacional en els estats on existeix. No es tracta aquí d'entrar encara en el debat sobre la sobirania i la seva divisibilitat. Es tracta només de constatar que tant important és per a la democràcia pluralista el reconeixement de les múltiples maneres de viure, de la

5 És cert que al Regne Unit i la seva àrea d'influència, particularment en el marc de l'Imperi Britànic, es tenia una concepció més oberta sobre el fet de la plurinacionalitat, coincidint amb la visió imperial com a unió de nacions que s'incorporaven al tren de la història i de la civilització sota el guiatge de les nacions més avançades. En aquest context cal entendre, per exemple, l'exclamació de Lord Acton contra l'error francès de fer equivalent estat i nació (ACTON, Lord, *Historical Essays and Studies*. Londres: Macmillan, 1908).

llibertat de pensament i d'opinió, com la igualtat de tracte i reconeixement de drets de les diferents identitats nacionals, lingüístiques i culturals. El pluralisme de valors va coix si no inclou el pluralisme nacional.

En els darrers vint-i-cinc anys s'ha avançat molt en el debat sobre democràcia i pluralisme nacional, però molt menys en la voluntat i acció política encaminada cap al seu reconeixement i regulació constitucional. Tanmateix, s'ha produït un gir en la concepció territorial de l'estat, que afecta profundament a la seva estructura interna i a la seva projecció i presència en l'ordre internacional. El final del món bipolar de la segona meitat del segle XX i l'impacte de la globalització sobre l'organització i relació entre els estats, són dos factors que han canviat d'arrel l'escenari mundial. Els estats no poden continuar amb els vells dogmes organitzatius, basats en sobirania que no són com eren, ni en l'antiquat principi de no interferència quan aquesta és la norma en la pràctica econòmica i política internacional. L'espai polític interior i exterior dels estats, abans perfectament delimitat, s'ha tornat més difós, les fronteres són poroses i els estats s'estoven enmig de dues dinàmiques de direcció contrària: local i supraestatal. En aquest sentit, els processos de regionalització i d'unió política supraestatal o continental es complementen i estan perfilant un horitzó que mutarà en major o menor grau la concepció territorial de l'estat.

En aquest escenari s'inscriu el pluralisme territorial amb les seves formes, virtuts i limitacions, tal com ho analitzen en el primer capítol d'aquest volum John McGarry i Brendan O'Leary. El pluralisme territorial ofereix un ventall d'estratègies als estats per tal de donar una resposta positiva a les comunitats nacionals, ètniques, lingüístiques o religioses, mobilitzades per obtenir un reconeixement polític compatible

amb la unitat i permanència de l'estat. Les estratègies poden ser territorials o comunitàries «no territorials». Entre les primeres, cal distingir entre 1) federacions pluralistes, 2) els processos de *devolution* o descentralització d'un estat unitari, 3) les *federacies* o acords bilaterals pels quals es reconeix constitucionalment per part de l'estat un estatus especial a una part del territori, 4) vincles territorials transfronterers. Alhora, cal distingir el pluralisme territorial d'altres formes d'autonomia col·lectiva «no territorial», que implica reconeixement i competències de govern sobre una comunitat (lingüística, cultural, nacional, religiosa). L'origen d'aquest reconeixement comunitari, basat en l'autonomia personal i col·lectiva, es troba en la teoria de les nacionalitats dels austromarxistes Renner i Bauer, en el context de l'Imperi Austrohongarès, com a via de fer compatible la unió estatal amb el reconeixement de la plurinacionalitat. Els avantatges de l'autonomia comunitària són útils per a nacionalitats molt disperses territorialment, més permeables a la comunicació i lleialtat compartida en societats multiculturals. Tanmateix, es considera insuficient des de posicions nacionalistes defensores d'una relació directa entre comunitat nacional i territori, en l'extrem mitjançant el dret d'autodeterminació i la constitució d'un estat propi.

És inevitable, doncs, tornar sobre el punt clau del debat sobre democràcia i plurinacionalitat: són intocables els estats en la seva delimitació territorial? La història ja ha deixat escrit que s'autodetermina qui pot. Els processos històrics de *state-building* i *nation-building* han seguit camins diferents, però han confluït en un model d'estat que essencialment ve definit pel sistema d'estats actual. Michael Simpson i James Tully s'endinsen en el segon capítol en el debat europeu i nord-americà sobre la democràcia constitucional a partir d'un

doble principi: «Una associació política és legítima si i només si és constitucional i democràtica, és a dir, mentre combini la democràcia *constitucional* i el constitucionalisme *democràtic*. Tots dos principis són la llei fonamental implícita en les constitucions modernes».<sup>6</sup> La constitució democràtica és el marc que ha de permetre avançar cap a societats més lliures i, per tant, tot ha de poder ser objecte de reforma si es fa d'una determinada manera, respectant unes regles constitucionals i estant sempre lliurement oberts a la deliberació, a la negociació, al consens. La constitució no pot ser sacralitzada, ni pot esdevenir un obstacle que dificulti o impedeixi els processos democràtics de canvi.

Una democràcia que funciona ha d'aconseguir un equilibri entre llibertat negativa i llibertat positiva i, en particular, la llibertat positiva no pot ser «negada» o restringida, ans al contrari, perquè expressa la capacitat d'autodeterminació i de participació política de la ciutadania. Així, el principi constitucionalista pot ser insuficient en una democràcia liberal si no és desenvolupat en un sentit democratitzador, d'aprofundiment de la democràcia, d'implicació de la ciutadania en la defensa dels principis democràtics. El principi constitucional i el principi democràtic són igualment bàsics, ja que ambdós formen part d'un mateix procés d'aprofundiment de la qualitat democràtica.

Quan una democràcia constitucional queda a mercè, per exemple, de la partitocràcia, o de la connivència entre poder polític i poder econòmic i amb una desafecció creixent de la ciutadania, és clar que es podran seguir complint formalment les regles constitucionals, però substantivament la democràcia s'ha afeblit. En aquestes circumstàncies hi ha el risc del

6 Vegeu p. 100.

desprestigi de la política i de l'aparició de falses solucions autoritàries o populistes.<sup>7</sup> El risc de desnaturalització democràtica pot produir-se en qualsevol sistema democràtic, incloses les democràcies liberals més antigues.<sup>8</sup>

El valor de la democràcia ha quedat en un lloc secundari durant els segles XIX i XX, per la confrontació entre dos models econòmics i ideològics: liberalisme i socialisme. El segle XX ha viscut dues terribles versions totalitàries, i ha relegat la importància del *procés democràtic* com una via de resolució pacífica dels conflictes. També és així davant el fet de la plurinacionalitat i de la diversitat cultural. La democràcia com a sistema que es fonamenta en la llibertat i igual reconeixement de l'altre, en la deliberació i en la negociació dels problemes socials, en la interdependència dels uns i els altres en societats cada cop més complexes i internacionalitzades, constitueix un marc per a la resolució dels conflictes nacionals.

Tanmateix, hi ha una qüestió que ha pres molt més relleu en els darrers anys, malgrat no ser nova en el debat democràtic, i que afecta molt directament el sistema d'estats i els drets de les nacions sense estat: la liberalització econòmica mundial, els processos de concentració econòmica i financera i el

7 Cal recordar aquí, l'encert de Rovira i Virgili en proclamar que els mals de la democràcia es curen amb democràcia. ROVIRA i VIRGILI, *Defensa de la Democràcia*, Fundació Valentí Almirall, 1928.

8 Sheldon Wolin, un dels principals especialistes nordamericans en teoria política de la democràcia, ha denunciat el viciament de la democràcia als EUA en l'etapa 2000-2008, sota la presidència de George W. Bush, en quedar la política segregada per unes faccions, un risc ja avisat pels pares fundadors del constitucionalisme nord-americà, especialment per Jefferson i Madison. Wolin subratlla la desaparició de l'*accountability* i l'establiment d'una mena de «totalitarisme invertit», que consisteix en l'apropiació de l'estat per uns pocs i la manipulació i desmobilització de la ciutadania. WOLIN, Sheldon, *Democracy Inc. Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton University Press, 2008. (Edició en castellà: *Democracia S.A. La democracia dirigida i el fantasma del totalitarismo invertido*. Katz, Madrid, 2008).

seu impacte sobre l'ordre polític internacional. La contradicció és que mentre l'economia és centrípeta, la política és centrífuga. Probablement cal una correcció en ambdós casos, de manera que es retrobin en el lloc just. En economia són necessaris mecanismes de protecció davant la creixent força dels grans grups financers i econòmics multinacionals, i de democratització i control sobre els mateixos. En política cal una transformació dels estats que reconeguin, d'una banda, la seva diversitat interna i l'acomodin institucionalment, però també cal, d'altra banda, un procés d'articulació política supraestatal. El dèficit recau en la política: quan l'economia mundial està sota el control de pocs, la política encara no ha posat les bases mínimes d'un dret internacional vinculant. Hi ha un clar descontrol internacional de l'economia, així com un gran dèficit democràtic en l'ordre internacional. Potser això explica el *desordre internacional*. Tal com assenyala Habermas, d'acord amb altres autors citats en el capítol de Simpson i Tully, les institucions supranacionals de governament global existents, particularment les Nacions Unides, cal que es reformin d'una manera coherent amb el principi de democràcia i que alhora es compleixi la necessitat de constitucionalització política de les relacions internacionals.

## **Democràcia, federalisme i plurinacionalitat**

Aquest és el context mundial dins del qual hem de situar el debat sobre federalisme i plurinacionalitat. Dit amb menys paraules, no estem dins de cap escenari ideal per tractar aquesta qüestió, més aviat estem en «els inicis dels inicis» i amb un món en transició i de futur incert. Per tant, és oportú circumscriure el debat sobre federalisme i plurinacionalitat



a democràcies liberals de suficient consolidació, que permeti una anàlisi centrada en el doble principi constitucional i democràtic, i que es plantegi sobre la base d'esbrinar possibles solucions als conflictes nacionals per la via democràtica i pacífica.

Cal començar dient que el federalisme és una idea que no té, en origen, cap relació històrica o moral amb la regulació del pluralisme nacional. És més, el federalisme de referència ha estat i continua essent per a tants analistes la federació d'Estats Units d'Amèrica, que s'organitza sobre la base de la unió nacional i del model simètric en l'estructura territorial. El pluralisme nacional té una història fosca als EUA des del *state-building* sobre l'ocupació/expulsió del territori habitat per les nacions indígenes, fins al *nation-building* que nega el pluralisme nacional o el subordina, com mostra el cas de Puerto Rico. Un federalisme compatible amb el pluralisme nacional ha de donar el pas cap al reconeixement i l'autogovern nacional, i ha d'estar obert a acords confederals i a solucions asimètriques per a l'acomodació de la plurinacionalitat, tot fent compatible unió federal i pluralitat nacional.

En el tercer capítol, Gagnon i Laforest, s'introdueixen en el debat sobre els fonaments morals del federalisme asimètric, que també és aplicable a estats unitaris plurinacionals, com el Regne Unit i Espanya, en el que es planteja la conciliació de les dues qüestions clau de tota federació o estat democràtic plurinacional: 1) el repartiment d'autoritat; 2) la identitat política de les unitats constituents o parts integrants. La normalització democràtica amb relació al pluralisme nacional passa per fer compatibles i equivalents les distintes lleialtats nacionals de la ciutadania, sense que pugui haver-hi prevalença d'una sobre l'altra. La ciutadania és cosa de tots, la lleialtat nacional és cosa de cadascú. D'alguna manera, això no deixa

de ser la continuació de la dicotomia formulada a *Du principe fédérative* per Proudhon,<sup>9</sup> entre autoritat i llibertat. Tota organització política, sigui la que sigui, comporta aclarir qui és l'autoritat i com es distribueixen els seus poders. Cal preservar la llibertat de cadascú i la identitat política de les parts que conformen la unió o federació.

D'una banda, el debat sobre el repartiment de l'autoritat ha de contemplar que la majoria nacional no s'imposi sobre les minories amb l'argument primordial de la igual condició de tots els ciutadans. Cal que hi hagi una distribució territorial del poder que doni garanties a les minories nacionals sobre la seva identitat política i sobre l'exercici de l'autogovern. D'altra banda, l'asimetria és una via que permet acomodar distintes realitats socials (nacions, regions, províncies, comarques, ciutats autònomes, territoris històrics) dins d'una federació democràtica. La igualtat de drets dels ciutadans d'una federació davant dels poders públics (federals, federats o locals) no s'ha de confondre amb la ubicació territorial o lloc institucional des d'on es presta el servei o es decideixen les polítiques públiques. Per exemple, un ciutadà té dret a la seguretat, amb independència de la distribució de competències en aquesta matèria i de quina sigui la policia a qui pertoca aquesta responsabilitat.

L'asimetria és un element clau en les federacions i estats compostos plurinacionals per dues raons: 1) constitueix un *reconeixement* explícit de la diferència en l'organització institucional, divisió del poder polític i distribució de competències; 2) és el *factor* que replica o frena la tendència centrípeta de la mateixa federació. L'asimetria expressa en el terreny

9 PROUDHON, P. J., *Du principe fédérative et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. París: E. Dentu, 1863. (Versió en castellà: *El principio federativo*. Aguilar, Madrid, 1971).

simbòlic, en la llengua i la cultura, en el dret civil, etc, la diversitat dins de la federació. Alhora, l'asimetria ha estat un contrapès a la centralització o processos centrípets propis del procés federal dirigit des del centre.

Tal com planteja Ferran Requejo en el capítol quart, l'asimetria descobreix una nova via de desenvolupament federalista en sentit plurinacional. Es tracta del capítol que fa de nexa d'unió amb els casos que s'analitzen a la segona part del llibre. En síntesi, podem dir que l'acceptació de la divisibilitat de la sobirania per part del federalisme clàssic (els EUA i Suïssa, sota la influència principal de Montesquieu), s'hi afegeix la incorporació de l'asimetria com un factor necessari i útil de cara a la conciliació entre pluralisme nacional i federació. Però la divisibilitat de la sobirania i l'asimetria són encara insuficients de cara a donar la volta a la tradició federal uninacional. La majoria de federacions democràtiques no refuten la *jerarquia* de la nació-estat sobre la resta. Dit més cruament: hi ha hagut un segrest del federalisme per part del nacionalisme estatal dominant. De fet, i en el mateix moment que Althusius «perd» davant de Bodin, l'*state-building* i després el *nation-building* són els processos que defineixen la construcció del sistema d'estats nacionals, amb i sense federalisme. El federalisme porta temps segrestat al servei del nacionalisme d'estat. Però és rellevant entrar més detalladament en com es concreta aquesta jerarquia i en quins eixos es troben els processos que mostren aquest nacionalisme dominant. També en els problemes o límits amb què topa o pot topar un plantejament federalista asimètric. Així, en el quart capítol, s'entra en l'anàlisi empírica de dinou federacions o estats regionals<sup>10</sup>

10 Els estats comparats són: Alemanya, l'Argentina, Austràlia, Àustria, Bèlgica, Bòsnia i Hercegovina, el Brasil, el Canadà, Espanya, els Estats Units, Etiòpia, l'Índia, Itàlia, Mèxic, el Regne Unit, Rússia, Sud-àfrica, Suïssa i Veneçuela.

sobre la base de quatre eixos: 1) uninacional-plurinacional; 2) unitarisme-federalisme; 3) centralització-descentralització; 4) simetria-asimetria.

Els estats escollits en l'anàlisi de la segona part del volum són: el Canadà, Bèlgica, l'Índia, el Regne Unit, Suïssa i Espanya. El criteri de selecció ha tingut en compte dos factors, la democràcia i la plurinacionalitat. Es tracta d'analitzar com algunes democràcies liberals afronten la qüestió de la plurinacionalitat. ¿Pot el federalisme ésser el principi i mitjà de reconeixement i acomodació de la plurinacionalitat en els sistemes democràtics? En l'actualitat no hi ha una resposta general afirmativa a aquesta pregunta. I això per diverses raons. En primer lloc, per una raó d'història. Darrere de cada estat hi ha una història distinta que s'ha concretat en processos diferents de *state-building* i de *nation-building*. En segon lloc, perquè el federalisme significa coses diferents segons els països: forma part de la cultura fundacional d'alguns estats (els EUA, Suïssa o l'Índia, per exemple), però no pertany a la tradició històrica d'altres (el Regne Unit, França) o és vinculat històricament a la revolució democràtica i social (Espanya). En tercer lloc, perquè el federalisme no pot unir a qui no vol la unió. El federalisme pot promoure unions de molt diferents característiques, però la federació implica unió o *pacte*, mitjançant la llei constitucional que vincula totes les parts signants del pacte. En aquest sentit, federalisme i nacionalisme poden coincidir o no. Els objectius del nacionalisme poden sobrepassar el pacte federal. Així, el nacionalisme d'estat pot fer-se incompatible amb la unió federal concebuda com un pacte entre nacions iguals, o bé els nacionalismes d'oposició poden considerar insuficientment realitzats els seus objectius en una federació que no reconeix la plurinacionalitat, o que es resisteix a solucions asimètriques o confederals.

Aquest és el rerefons de la segona part d'aquest volum. El federalisme ha estat sotmès pel nacionalisme d'estat en els darrers dos cents anys. Per això els nacionalismes d'oposició veuen amb reticència la solució federal si aquesta no s'allibera de la seva subordinació al nacionalisme estatal i, alhora, no se substitueix el principi de la uniformitat nacional pel de la diversitat nacional.

Mentrestant les solucions seran parcials. El conflicte nacional reuneix cinc dels sis casos estudiats: Espanya, el Regne Unit, Bèlgica, l'Índia, el Canadà. Suïssa n'és l'excepció: és un estat uninacional i plurilingüístic, com explica Paolo Dardanelli en el seu capítol. ¿Per què, doncs, Suïssa en la selecció de casos? En primer lloc, per desfer confusions, ja que són molts encara (entre els quals alguns especialistes) els que identifiquen Suïssa amb una federació plurinacional. I aquest no és el cas. En segon lloc, perquè una vegada corregida la confusió, Suïssa continua essent un model molt interessant d'estudi de la unió en la diversitat, d'una banda, i de divisió territorial de poders en tres àmbits, comunals, cantonals i federals, de l'altra. Especialment, la comprensió de la realitat plurilingüe, en la igualtat del reconeixement i oficialitat de les llengües, amb independència del nombre de ciutadans que les parlen i, alhora, la clara desvinculació entre identitat lingüística i identitat nacional, són aspectes que convé conèixer, particularment pel que fa a la comparació amb el cas espanyol, on no hi ha igualtat sinó desigualtat entre les llengües a nivell de l'Estat.

Els conflictes nacionals en democràcies plurinacionals identifiquen els cinc casos restants. Naturalment són realitats plurinacionals i multiculturals molt diferents entre elles, i també ho són les vies federals o autonòmiques utilitzades de cara a la seva resolució. Tanmateix, cal dir que en el cas de l'Índia, i a un nivell de molta menys intensitat a Espanya i al

Regne Unit, la violència ha estat o és encara un instrument d'acció política, no solament per part d'algunes organitzacions nacionalistes extremistes, també per part de l'estat o d'organitzacions vinculades al nacionalisme d'estat.<sup>11</sup> Tanmateix, llevat de l'Índia, es pot afirmar una clara tendència en les democràcies liberals d'afrontar els conflictes nacionals des de la renúncia a la violència, i amb l'acceptació de les regles democràtiques com a marc de resolució pacífica dels conflictes.

L'Índia, tal com es mostra en el capítol setè de George Mathew, és efectivament un cas singular, especialment per la gran extensió del seu territori (més de tres milions de quilòmetres quadrats) i per la seva immensa població (més de mil milions d'habitants). Aquestes xifres ja avancen que estem davant d'una federació d'una gran diversitat cultural i religiosa, amb 325 llengües o dialectes de les quals vint-i-dues són oficials. L'hindi és la llengua més parlada, un 41,03% de la població el parla. Però l'anglès continua essent, més que l'hindi, la llengua de comunicació entre els membres de diferents comuni-

11. Vegeu NUSSBAUM, Martha C., *The Class within. Democracy, religious violence and India's future*. Harvard University Press, 2007. Traducció castellana: *India, democracia y violencia religiosa* (Paidós, Barcelona, 2009), on s'analitza el fenomen de la violència intercomunitària i el conflicte entre l'extremisme hinduïsta i la comunitat musulmana (una «minoria» que supera els 140 milions de persones a l'Índia). En particular, varies onades de violència intercomunitària s'han produït a l'Estat d'Andhra-Pradesh. També, la violència ha estat i és present en els conflictes nacionals territorials com a Jammu & Caixmir (que afecta directament als interessos confrontats d'Índia i Pakistan), una violència no solament protagonitzada per les organitzacions nacionalistes, sinó també per les forces armades i policials. A més a més, la violència política està present en els conflictes de naturalesa econòmica i social, que en els darrers anys ha enfrontat el moviment *naxalita* (sota la direcció d'organitzacions maoistes i marxista-leninistes) amb les autoritats federals i estatals, especialment als estats d'Andhra Pradesh, Bihar, Chattisgarh, Jharkand. Per tant, hi ha una distància sideral entre el fenomen de la violència política a l'Índia en comparació amb el Regne Unit i Espanya. En el cas del Regne Unit el procés de pacificació d'Irlanda del Nord sembla irreversible. En el cas d'Euskadi, ETA es troba en el moment més difícil de la seva existència, en plena crisi de l'esquerra *abertzale*.

tats lingüístiques. K. C. Wheare va descriure la constitució de l'Índia com a «quasi-federal», perquè era essencialment favorable als poders federals i no tant als estats o unitats constituents. Estem davant d'un federalisme centralitzat com a opció per mantenir unida la immensa diversitat ètnica, lingüística, religiosa, cultural i social. Mathew esmenta Rasheeduddin Khan que fa aquest volgut retrat de l'Índia: «Una nació federal és un mosaic de gent en què la identitat política unificada es reconcilia amb les diversitats socioculturals. Es caracteritza per la unitat de l'organització política i la pluralitat de la societat. És un conglomerat de segments les diverses identitats dels quals, basades en l'ètnia, la llengua, la religió, la regió, etc., estan tanmateix políticament unides en sobirania territorial».<sup>12</sup> De tota manera cal comprovar si aquesta reconciliació entre identitat política unificada i diversitats socioculturals és real o fictícia, i si un federalisme centralitzat garanteix la unió, o bé pot quedar desbordat per la diversitat si no s'obre més cap al reconeixement *polític* de la mateixa. Els conflictes nacionals i socials de l'Índia mostren la continua inestabilitat d'una federació que sembla tenir una mala salut de ferro.

El Canadà i Bèlgica són les federacions democràtiques que han avançat més en el debat teòric i en la pràctica política sobre el federalisme plurinacional i asimètric. De la mateixa manera que en la història més llunyana, els Estats Units i Suïssa han estat referents i ho continuen essent en relació a un federalisme simètric i nacional, compatible amb la tolerància religiosa i la diversitat cultural i lingüística, el Canadà i Bèlgica són ja referents de la història més recent (i més experimental) d'un federalisme que es debat entre la simetria i l'asimetria, entre la federació i els acords confederals. El Quebec ha mar-

12 Vegeu p. 330.

cat la història recent del federalisme canadenc, com Flandes ho ha fet amb el federalisme belga. A partir d'aquí són importants les diferències. Philip Resnick en el capítol cinquè explica que el Canadà combina les característiques d'una federació territorial amb les d'una federació plurinacional. En general, cap de les nou províncies predominantment anglòfones creu que constitueixi una identitat nacional. Però per a molts canadencs francesos, com ha assenyalat Kenneth McRoberts, el federalisme es va basar d'origen en una dualitat lingüística i cultural, que és el fonament d'una dualitat nacional que s'expressa en dos *demos*, i no en un sol *demos*. El Quebec sí que afirma la seva identitat nacional i reivindica el seu reconeixement com una «societat distinta» dins de la federació «plurinacional». L'empenta nacional del Quebec ha perdut força en els darrers anys, com també ha disminuït el pes de la seva població respecte el conjunt del Canadà, però el procés democràtic seguit de defensa dels drets nacionals des dels anys seixanta, ha tingut un efecte descentralitzador del federalisme canadenc, ha introduït i mantingut les asimetries en l'organització institucional i distribució de competències i, no menys important, ha promogut un debat democràtic sobre federalisme i pluralisme nacional que ha traspassat les fronteres, en incidir sobre altres democràcies liberals plurinacionals.

Bèlgica, en canvi, com explica Wilfried Swenden en el capítol sisè, no va esdevenir federal fins el 1993, més de cent cinquanta anys després d'aconseguir la independència. D'aquí la pregunta que dona títol al capítol: federalisme belga, un mitjà per a una finalitat? El federalisme belga és el mitjà per mantenir units els belgues o és el mitjà per avançar cap a la secessió? Probablement, Bèlgica avançarà més encara en la descentralització, cap a un federalisme reforçat amb més autogovern regional, però aquesta pressió centrífuga no vol ar-



ribar a trencar els atractius de la unió, especialment pel que fa al paper de Brusel·les com a capital de la Unió Europea i a la projecció europea des de les institucions federals belgues. La Unió Europea actua com a força centrípeta en el federalisme belga i, en aquest sentit, actua de contrapès de les forces centrífugues internes. Cal destacar el caràcter bipolar de la federació, en permanent reequilibri des dels principals pols contraposats (Flandes i Valònia).

Finalment, el Regne Unit i Espanya són, també, dos camps d'observació de gran interès pel procés de transformació territorial d'un estat unitari davant el fet de la plurinacionalitat i dels conflictes nacionals que s'hi produeixen. La *devolution* al Regne Unit i l'autonomia política a Espanya han estat les respostes a les reivindicacions nacionals plantejades des d'algunes parts del territori de l'estat. Són respostes que ni volen renunciar als fonaments de l'estat, ni menys encara replantejar la sobirania que el sosté. A partir d'aquest axioma es pot procedir a la institucionalització de l'autogovern, com un procés descentralitzador amb la voluntat de mantenir la unió estatal. És clar que si hi ha dos estats a l'Europa occidental amb conflictes nacionals d'anys, sense capacitat o voluntat de resoldre'ls fins a temps ben recents, aquests estats són el Regne Unit i Espanya. També es pot establir algunes similituds entre Irlanda del Nord i Euskadi, entre Escòcia i Catalunya, però no anar més enllà, en els seus respectius conflictes amb l'estat central.

Stephen Tierney analitza en el capítol vuitè el procés de *devolution* al Regne Unit, que ha permès la pacificació d'Irlanda del Nord i la restitució de l'autogovern a Escòcia i Gal·les. Un procés de característiques asimètriques, que s'ha concretat en una solució singular per a cada nació, un terme la utilització del qual per part d'Escòcia, Irlanda o Gal·les no pro-

dueix al Regne Unit l'angoixa i refús que produeix en el nacionalisme espanyol quan s'utilitza per afirmar la identitat de Catalunya o de les altres nacions hispàniques. La *devolution* es basa en el «retorn» o transferència de competències de govern a les nacions que componen el Regne Unit, però no contempla una transformació de caràcter general de l'estat. No hi ha federació en aquest cas, sinó una mena de divisió conceptualment dual de l'estat: és un estat unitari per dalt i un estat compost per baix.

És també el que succeeix en el cas espanyol, que analitza Miquel Caminal en el darrer capítol del llibre. En aquest cas, el restabliment de la democràcia mitjançant la Constitució espanyola de 1978 va comportar també el reconeixement i garantia de l'autonomia política per a les nacionalitats i regions, en un procés més equiparable a la *devolution* que no pas a les federacions democràtiques existents. S'ha dit que el model autonòmic espanyol ha influït en la *devolution* al Regne Unit, i és cert que hi ha paral·lelismes en ambdós casos. Tanmateix, són dos processos que conflueixen més en el negatiu *no federal* que en el positiu reconeixement de l'autogovern, ja que les diferències són importants en molts sentits. També en ambdós casos existeix una manca de projecte federal com a model de transformació de l'estat.

L'estat autonòmic espanyol ha fet de la necessitat de resoldre la vella qüestió de les nacionalitats, o essencialment els conflictes nacionals de Catalunya i Euskadi, la «virtut» d'un *semimodel* d'estat generalitzador de l'autonomia, que sap d'on vol sortir, però no sap ben bé on vol anar. Així l'estat autonòmic és un híbrid, és a dir prové d'un encreuament entre subjectes genèticament diferents. Aquest origen pot fer irresoluble la pregunta: on va l'estat autonòmic? Perquè hi ha resistències nacionalistes d'origen, tant en el nacionalisme espa-

nyol com en els nacionalismes d'oposició que obstaculitzen un horitzó federal. Cal dir que aquest estat autonòmic, inclo-ses les tensions nacionalistes, ja compta amb més de trenta anys, que dit en el marc de l'accidentada història del constitucionalisme espanyol és tot un èxit. No obstant això l'horitzó federal es manté lluny, com si la nau federal pogués veure'l però no abastar-lo.

**Primera part**  
**Teoria federal i plurinacionalitat**

## 1. Pluralisme territorial: formes, defectes i virtuts

**John McGarry**

Queen's University

**Brendan O'Leary**

University of Pennsylvania

Els governs que miren d'acomodar comunitats nacionals, ètniques, lingüístiques o religioses mobilitzades disposen d'un ventall d'estratègies si no volen haver de permetre la secessió.<sup>1</sup>

John McGarry ocupa la Càtedra de Recerca del Canadà en Nacionalisme i Democràcia al Departament d'Estudis Polítics de la Queen's University, al Canadà. Brendan O'Leary és el Lauder Professor de Ciència Política a la Universitat de Pennsilvània, i director del Programa Penn sobre Conflictes Ètnics. McGarry vol agrair al Consell de Recerca en Ciència Social i Humanitats del Canadà que hagi finançat la seva investigació, mentre que a O'Leary vol donar les gràcies al Lligat Lauder.

- 1 Els estats constitucionalitzen el dret de secessió; el dret es va incloure per a les Repúbliques Socialistes Soviètiques a la Constitució de la URSS (1936, 1977), encara que ningú no preveia que s'exerciria. La Constitució d'Etiòpia incorpora el dret (Art. 47, S. 2.). El tractat del Regne Unit amb el Govern d'Irlanda estableix les normes segons les quals Irlanda del Nord pot deixar la Unió per unir-se a Irlanda. El Tribunal Suprem del Canadà i el Parlament federal canadenc, encara que no reconeixen explícitament que el Quebec té el dret de secessió segons la Constitució del Canadà, han establert protocols en virtut dels quals un referèndum sobre la secessió exigiria negociacions vinculants al govern federal. Vegeu Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217, disponible a <<http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1998/1998rcs2-217/1998rcs2-217.html>>, i Llei C-20: Una Acta per donar efecte al requisit de claredat com s'exposa a l'opinió del Tribunal Suprem del Canadà en la Referència de Secesión del Quebec, disponible a <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2330461&Language=e&Mode=1&File=16>>.

Poden fomentar la *consociació* o el *centripetalisme*, que té en compte les comunitats plurals perquè comparteix el poder en el si d'institucions centrals o regionals.<sup>2</sup> Poden promoure l'autogovern basat en el grup, anomenat de vegades *autonomia col·lectiva* o *cultural*. També poden buscar formes d'acord a través de l'autonomia basada en el territori, que hem presentat com a «pluralisme territorial» (McGarry, O'Leary i Simeon, 2008). Aquest darrer implica quatre disposicions institucionals característiques: *federació pluralista*, *descentralització dins una unió o un estat unitari*, *federacy* i *disposicions territorials transfronteres* (aquestes darreres es poden combinar amb qualsevol de les tres primeres). El pluralisme territorial afavoreix les comunitats nacionals, ètniques, lingüístiques o religioses geogràficament concentrades. No té cap importància per a les comunitats petites i disperses, incloent-hi les comunitats immigrants, per a les quals l'autogovern és inviable o indesitjable. Caldria diferenciar el pluralisme territorial no tan sols de l'autonomia (no territorial) basada en el grup, sinó també de l'autogovern territorial basat en criteris «administratius» o «geogràfics», incloent-hi els components regionals de la comunitat majoritària de l'estat.<sup>3</sup> El plura-

2 La consociació implica repartiment de poder transcomunitari (O'Leary, 2005a), mentre que el centripetalisme implica una coalició interètnica de moderats (o un president moderat que tingui en compte els interessos de comunitats diferents). El consociacionalisme i el centripetalisme estan associats sobretot a l'obra d'Arend Lijphart i Don Horowitz, respectivament (Horowitz, 1991; Lijphart, 1977; Lijphart, 2008). Per a una explicació més exhaustiva de les diferències entre tots dos enfocaments, vegeu McGarry, O'Leary i Simeon, 2008. Compartim l'escepticisme mostrat cap al vot alternatiu com a vehicle de centripetalisme (Fraenkel i Grofman, 2004; Fraenkel i Grofman, 2006a; Fraenkel i Grofman, 2006b; Lijphart, 1990); dit d'una altra manera, el centripetalisme *podria* funcionar en alguns llocs moderadament dividits però no a causa de les propietats del vot alternatiu.

3 Allò que diferencia el «pluralisme territorial» de l'expressió «sistemes polítics federals» utilitzada per Watts i Elazar (Elazar, 1987; Watts, 1996; Watts, 1998) és que se centra en l'autonomia territorial per a les minories nacionals, ètniques, lingüístiques o religioses, i «el pluralisme territorial» no aplica la paraula «federal» més enllà de la seva extensió semàntica legítima.

lisme territorial contemporani s'originà com una estratègia de regulació de conflictes a mitjan segle XIX, amb la creació de federacions pluralistes a Suïssa i al Canadà.<sup>4</sup> Ha pres volada, almenys en les democràcies liberals, en les dècades recents (Gurr, 1993a; Gurr, 1993b; Hannum, 1989; Hannum, 1990; Hannum, 1993; Hannum, 1996; Lapidoth, 1997; Weller i Wolff, 2005). En el passat quart de segle, uns quants estats democràtics, incloent-hi Bèlgica, el Regne Unit, Itàlia, i Espanya, abans estats unitaris o estats unió, s'han transformat en estats en els quals algunes nacionalitats gaudeixen d'autonomia territorial. Fins i tot França, la seu del model jacobí de govern centralitzat, ha establert una assemblea regional pels corsos, tot i que l'abast de la seva autonomia és mínim (Daf-tary, 2001). En altres llocs, s'ha implementat el pluralisme territorial en resposta als conflictes nacionalistes a Bòsnia i Hercegovina, Indonèsia (Aceh i Irian Jaya), l'Iraq (Kurdistan), i el Sudan (el sud). Sovint es proposa resoldre els conflictes en curs a l'Azerbaidjan (Nagorno-Karabakh), Xipre, Geòrgia (Abkhazia, Ossètia del Sud), Moldàvia (Transnistria), el Nepal (el Terai i altres regions), Sri Lanka (Tamil Eelam), i el Sudan (Darfur). El pluralisme territorial permet a les nacionalitats, grans o petites, una certa autonomia dins dels estats existents. Té un suport considerable en l'àmbit acadèmic, i entre les elits polítiques de les comunitats minoritàries. Les organitzacions internacionals, com ara l'OTAN i l'ONU, l'han vist com una possible solució a la tensió entre el desig d'autonomia de les nacionalitats i el desig dels estats de mantenir la integritat territorial.

4 El pluralisme territorial era, naturalment, la norma en sistemes polítics imperials premoderns, en el qual «la norma indirecta» era l'estratagema estàndard dels imperis reeixits (Bulpitt, 1982; Hechter, 2000); en efecte, per a Hechter la norma indirecta explica el conteniment del nacionalisme en temps premoderns.

Però el pluralisme territorial està molt lluny de ser una tendència dominant, tant empíricament com normativa. Un gran nombre d'acadèmics i polítics el rebutgen, i en canvi insisteixen en la idoneïtat de la integració o l'assimilació de les minories nacionals i ètniques. Els crítics liberals pensen que això fomenta l'etnocentrisme i la discriminació de les minories regionals i els individus (Nordlinger, 1972; Wimmer, 2003). Als socialistes els preocupa que això dinamiti la solidaritat social i obstrueixi la fórmula de la política *redistributiva* (Miller, 1995; Miller, 1996). Els conservadors, els unionistes polítics i els analistes que prefereixen la integració i la divisió de poders més que no pas compartir poders creuen que el pluralisme territorial desestabilitza i mena a la dissolució de l'estat (Roeder, 2007b; Roeder i Rothchild, 2005). La majoria dels estats del món rebutja el pluralisme territorial formal, en gran part a causa d'aquestes preocupacions.

Aquest capítol distingeix quatre tipus de pluralisme territorial: descentralització dins d'un estat unitari o estat unió; federació pluralista; *federacy*; i vincles territorials *transfronterers*. A continuació distingeix el pluralisme territorial i l'autonomia no basada en el territori, i formes d'autogovern territorial que no acomoden nacionalitats, però que, en canvi, aspiren a assimilar-les, integrar-les o controlar-les. L'última secció considera els arguments principals contra el pluralisme territorial, i suggereix que aquests arguments són més dèbils que no pensen els seus defensors.

## 1. Esquema de les varietats del pluralisme territorial

Fins i tot els estats centralitzats poden preeveure les nacionalitats definides per a un territori si tracten les seves pàtries de



manera diferent dins del govern central. Abans de l'antic programa de descentralització del govern laborista dels anys noranta, el Regne Unit va experimentar un seguit de disposicions complexes per acomodar els escocesos. Escòcia tenia el seu propi secretari d'estat dins del gabinet del Regne Unit i una burocràcia considerable, la Scottish Office, estava ubicada a Edimburg. Molta legislació que afectava Escòcia s'aprovava de manera separada a Westminster, i el Gran Comitè Escocès, en què els diputats escocesos sovint predominaven, debatien la fase del comitè d'aquesta legislació. Les lleis escoceses, el govern local, i els sistemes educatius també es van deixar intactes, en la unió legislativa del 1707. Però aquestes formes de reconeixement no impliquen pluralisme territorial, que des del nostre punt de vista requereix que aquests òrgans decisoris de les regions tinguin l'última paraula en uns quants assumptes regionals de polítiques públiques. Els estats que volen implementar el pluralisme tenen les opcions següents:

### *1.1. Devolution/descentralització en una unió o estat unitari*

Les autoritats centrals d'un estat unitari o unió poden transferir competències o descentralitzar poder a una o més regions, i poden donar graus diferents o asimètrics d'autonomia a cada regió. La quantitat d'autogovern transferit pot ser substancial, i les potestats transferides de vegades poden superar les potestats dels estats dins d'algunes federacions, o d'algunes *federacies*. Una característica fonamental i definidora de la descentralització i de la *devolution* és que dins del sistema polític en qüestió hi ha una concepció monoista de la sobirania, en què les autoritats centrals es reserven el dret a alterar unilateralment la concessió d'autonomia o rescindir-la

del tot. Les autoritats centrals també poden canviar les fronteres de la regió autònoma, i poden reservar-se el dret a continuar legislant-hi, fins i tot amb les responsabilitats jurisdiccionals que han estat transferides.

El 1920, el govern del Regne Unit va transferir autonomia a Irlanda del Nord i del Sud a través de l'Acta de Govern d'Irlanda (1920), coneguda col·loquialment com a Acta de Govern Nacional. Aquesta acta va néixer morta a Irlanda del Sud, rebutjada pels nacionalistes irlandesos, però va funcionar sota l'«autoritat suprema» formal del Parlament del Regne Unit, que «no es va veure afectat ni disminuït pel que fa a totes les persones, assumptes i coses d'Irlanda».<sup>5</sup> El poder tenia importància. Sota l'autoritat de l'Acta de Govern d'Irlanda, el govern del Regne Unit va abolir el Govern regional d'Irlanda del Nord i el Parlament el 1972, i va implementar el govern directe.

El 1998, el Parlament de Westminster del Regne Unit va establir un parlament a Escòcia, i assemblees a Irlanda del Nord i Gal·les, després de referèndums a les entitats respectives. Es concediren àmplies potestats de legislació primària a Escòcia i Irlanda del Nord, mentre que les potestats de l'Assemblea Nacional de Gal·les estaven restringides a la legislació secundària. A l'Acta d'Escòcia, Westminster es reservà sobirania d'una manera clara,<sup>6</sup> tot i que alguns acadèmics britànics opinen que seria difícil que Westminster actués unilateralment en l'àmbit de les responsabilitats del parlament escocès, o que reduís o rescindís la seva autonomia (Bogdanor, 2003, p. 225-8). L'Acord d'Irlanda del Nord anà més lluny, i va crear, com sostenim més endavant, una *federacy*, però no va impedir que

5 Acta de Govern d'Irlanda, 1920, s. 75.

6 Acta d'Escòcia, 1998, s. 28 (7).

el govern del Regne Unit (almenys dins de les seves interpretacions legals) suspengués unilateralment les institucions polítiques d'Irlanda del Nord quatre vegades entre el 2000 i el 2007, la quarta de les quals va durar uns quatre anys. Ho va fer en resposta a la percepció d'un punt mort polític entre els polítics unionistes i republicans irlandesos. Les seves accions foren una ruptura de l'Acord en les interpretacions irlandeses dels tractats pertinents, però reflectien la força contínua de l'opinió de Westminster que no es pot restringir la sobirania del parlament (O'Leary, 2001a; O'Leary, 2001c; O'Leary, 2008b).

Si bé l'Índia sovint es considera una federació, no es descriu com a tal sinó més aviat com un «estat unió», i la seva constitució té una sèrie de característiques semblants a les de *devolution* o transferències de competències en un estat unitari. L'art. 249 de la Constitució índia permet al Parlament de la Unió, amb dos terços dels vots a la cambra alta (Rajya Sabha), fer lleis en l'interès nacional respecte de qualsevol qüestió enumerada a la «llista dels estats», mentre que l'art. 250 permet que el parlament federal faci lleis sobre qualsevol assumpte inclòs a la llista dels estats durant una «emergència», l'existència de la qual està determinada pel govern federal en virtut de l'art. 352. Aquestes disposicions volen dir que no hi ha, constitucionalment, cap jurisdicció exclusiva de l'Estat a l'Índia. El Parlament ha utilitzat l'art. 250 unes quantes vegades per passar els poders dels estats a la llista concurrent i a la llista de la «Unió». L'art. 356, «El govern del president», permet a Delhi assumir el poder del govern d'un estat, una disposició que s'ha utilitzat cent vegades des del 1950 (Mathew, 2005, p. 169). Les autoritats de la Unió Índia, després d'un procés consultiu, poden tornar a dibuixar les fronteres dels estats i a establir nous estats, una

facultat que s'ha utilitzat unes quantes vegades. Si bé la Constitució canadenca també dóna a les autoritats federals del Canadà potestats similars a les d'un estat unitari, en el cas del Canadà, aquests estan ara en desús. El Canadà, no obstant això, encara s'assembla a un estat unitari pel que fa als territoris de Yukon, els territoris del nord-est i Nunavut. El 1999, una acta del parlament federal va crear Nunavut a partir d'una part del territori de Yukon. Es va prendre la decisió per convertir la minoria inuit de Yukon en una majoria regional a Nunavut.

Des de la perspectiva d'acomodació pluralista i estabilitat política, es diu que les transferències de competències tenen certs avantatges. Dóna a les autoritats centrals de l'Estat flexibilitat per corregir els experiments que han anat malament, i d'intervenir per protegir les minories regionals, o per prendre mesures a fi de restaurar l'ordre. La decisió tardana del Regne Unit d'abolir l'autonomia d'Irlanda del Nord el 1972 es va prendre després que fos palès que havia fracassat de manera espectacular i propiciés el govern etnocràtic del Partit Unionista de l'Ulster i, el 1969, pogroms de la majoria enmig d'una quasi-insurrecció de la minoria nacionalista irlandesa d'Irlanda del Nord. Més tard, després de la restauració de l'Assemblea d'Irlanda del Nord, la suspensió per part del Regne Unit de les institucions d'Irlanda del Nord entre el 2000 i el 2007 es va considerar com a necessària per superar un punt mort polític, i per protegir els polítics moderats enfront dels radicals. Tant l'Índia com el Canadà han fet ús dels seus poders unilaterals per acomodar nacionalitats regionals acabades de mobilitzar que reivindicaven autonomia regional, mentre que sovint s'ha justificat com a necessari l'ús del govern directe del president a l'Índia per restaurar la tranquil·litat.

Però aquests avantatges són molt ambigus. La transferència de competències deixa l'última instància de poder en mans de les autoritats centrals dels estats, cosa que moltes vegades vol dir la nacionalitat, religió o comunitat lingüística dominants. Les autoritats federals de l'Índia han utilitzat el seu poder, no només per protegir les minories dins dels estats, sinó per controlar les minories (més grans) que tenen els seus propis estats, incloent-hi els sikhs del Panjab i els musulmans del Caixmir (Singh, 1993; Singh, 1995; Singh, 2001). Fins i tot les intervencions que tenen com a clar objectiu promoure els drets de les petites minories dins de les regions poden sorgir d'un desig de controlar les minories més grans que dominen les regions en qüestió.

La *devolution* també suggereix una jerarquia d'autoritat dins de l'Estat, amb les institucions regionals corresponents molt subordinades al centre, situació que és improbable que agradi a les nacionalitats que aspiren a una associació plurinacional d'iguals. D'aquesta manera, les nacions indígenes del Canadà han afirmat molt temps que tenen un dret «inherent» a l'autogovern, un que no es pot atorgar a ningú. Tampoc no és gaire difícil d'imaginar que les nacionalitats es mostraran receloses, sobretot després de conflictes armats, respecte d'un acord d'autonomia que les autoritats centrals de l'Estat poden modificar o rescindir unilateralment. En contextos com aquests, l'elecció més acceptable per a les nacionalitats no dominants no és la *devolution* com a transferència atorgada de competències, sinó la federació pluralista, la *federacy*, o la independència. A Xipre, fins i tot els xipriotes turcs moderats insisteixen en una «federació de dues comunitats i dues zones» per donar a totes dues una part de la sobirania de Xipre i una autonomia garantida. La posició dels kurds a l'Iraq és anàloga (McGarry, 2007b; O'Leary, 2005b).

Els republicans irlandesos van rebutjar l'Acta del Govern d'Irlanda del 1920 en part perquè mantenia la sobirania «no disminuïda» de Westminster, i van acceptar l'Acord del 1998 només perquè creieren que matisava la sobirania del Regne Unit, i donava una acta d'autodeterminació irlandesa a les noves institucions. Tampoc no sembla gaire probable que els tàmls de Sri Lanka arribin a un acord que doni sobirania exclusiva a Colombo, incloent-hi la capacitat de modificar l'acord unilateralment.

Hi ha maneres de protegir les minories regionals, que poden ser maltractades per les nacionalitats que controlen els governs territorials autònoms, i evitar atorgar potestats predominants a les autoritats centrals de l'estat. Els acords constitucionalitzats poden preveure el repartiment de poder a nivell regional; o mitjançant una carta de drets, que inclogui la protecció de les minories i els individus; i amb la cantonització dins de les regions, que doni com a resultat un cert nivell d'autonomia per a les nacionalitats més petites. L'Acord d'Irlanda del Nord del 1998 tenia la finalitat d'impedir una repetició dels abusos que s'havien produït entre el 1921 i el 1972, sense confiar en Westminster, que no havia intervingut per protegir la minoria nacionalista fins el 1969, sinó tot estenent l'autonomia amb garanties consocionals, altres disposicions d'igualtat dins d'Irlanda del Nord, i un paper bigovernamental de supervisió per al Regne Unit i la República d'Irlanda.

## *1.2. Federació pluralista*

En una federació, la sobirania està dividida entre un govern (no central) federal i les parts constituents de la federació

(províncies, estats,<sup>7</sup> länder, cantons, repúbliques, entitats).<sup>8</sup> Cada unitat de govern té responsabilitat exclusiva per a certes funcions, i la divisió de poders està garantida en una constitució escrita. Ni el govern federal ni les unitats constituents poden modificar unilateralment la constitució (hi ha una fórmula d'esmena que implica l'assentiment de totes dues parts). És per aquesta raó que constitucionalment no es pot considerar l'Índia una federació formal. La Constitució índia permet que el parlament de la unió faci lleis relatives a qualsevol afer d'àmbit estatal, i que el Govern de la Unió es faci càrrec del govern d'un estat. A les federacions, un tribunal judicial imparcial decideix sobre els conflictes constitucionals. Elazar subratllava la diferenciació entre federació i *devolution* anomenant el primer «no-centralització» en comptes de descentralització (Elazar, 1994, p. 9).

Les federacions generalment impliquen assemblees legislatives federals bicamerals. A la cambra dels estats (províncies, entitats, etc.) les unitats constituents més petites sovint estan representades d'una manera desproporcionada, és a dir, representades excessivament. Per tant, a més de garantir l'auto-govern regional, les federacions normalment preveuen un paper regional en les decisions de les institucions governamentals federals. A les federacions, les unitats autònomes

7 Aquí «estat» significa una de les unitats constituents dels Estats Units, p. ex. l'«estat» de Nova York. L'ús del terme «estat» en la resta d'aquest treball, excepte allà on es deixa clar, es refereix a un estat independent.

8 Les unitats federals són sobiranes només dins de les jurisdiccions que se'ls assigna exclusivament a les constitucions federals. No són estats sobirans amb personalitats internacionals com els membres d'una confederació. A una conferència a què va assistir un de nosaltres a Xipre, un dels ponents xipriotes grecs del partit comunista, AKEL, insistí que les unitats federals no eren sobiranes. Temia que si es reconeixia que les unitats federals tenien alguna sobirania, els xipriotes turcs ho utilitzarien per secessionar-se des d'una futura federació xipriota (Tsielepis, 2001).

solen cobrir tot el territori de l'estat, de vegades amb algunes excepcions per a les regions de les capitals. El grau d'auto-govern de què gaudeixen les minories a les federacions varia: algunes són menys «no centralitzades» que d'altres. Si bé les federacions ofereixen més autonomia segura que els sistemes de govern transferits, no ofereixen necessàriament més autonomia. Irlanda del Nord, un govern desconcentrat del Regne Unit entre 1921 i 1972, tenia molts poders, incloent-hi competències policials, que eren almenys tan àmplies com les que posseeixen els estats dels Estats Units.

Les federacions es poden formar a partir d'estats prèviament independents (també a partir d'una confederació d'estats independents) o amb excolònies separades que decideixen «unir-se» (Stepan, 1998; Stepan, 1999; Stepan, 2001). A Suïssa i als Estats Units es va anar per aquesta via. És aquest procés, que alguns esperen —i més temen— que segueixi la Unió Europea. Però una federació també es pot desenvolupar a partir d'un estat unitari, en un esforç per «mantenir-se units», com ha succeït en el cas de Bèlgica, i pot passar al Regne Unit i a Espanya.<sup>9</sup> El naixement del Canadà va ser un híbrid d'aquests processos: va aplegar una sèrie de colònies britàniques nord-americanes separades, de l'Amèrica del Nord britànica, però va tornar a dividir la colònia unitària dels «Dos Canadàs» en les províncies separades d'Ontàrio i del Quebec. Però avui es considera més probable que les noves federacions siguin del tipus de «mantenir-se units» que no pas d'«unir-se», una observació que agradaria als euro-escèptics (Linz, 1997). Stepan ha indicat un tercer tipus de federació, una d'«unida» per la força. Esmenta la Unió Soviètica, establerta per les tropes de l'Exèrcit Roig (Stepan, 1999).

9 Una federació del Regne Unit és improbable (McGarry, 2007a; McGarry, 2008).



Mentre que molts bosníacs (musulmans bosnians) consideren que la seva federació prové d'un estat unitari, molts serbis bosnians i croats (així com forans) la veuen unida per la força per la comunitat internacional.<sup>10</sup> Les perspectives per a aquestes federacions, en condicions de democràcia, no són bones (McGarry i O'Leary, 2005).

No totes les federacions, com expliquem més endavant, són pluralistes. Un criteri mínim per a una federació pluralista és que tingui algunes fronteres internes que respectin la nacionalitat, l'etnicitat, la llengua i la religió. Segons aquest criteri, el Canadà, Bèlgica i Suïssa són federacions pluralistes. Si bé l'Índia té les característiques formals d'un estat unió, en un altre sentit, sobretot pel seu acostament a estats lingüísticament més homogenis, s'assembla a una federació pluralista. Més enllà d'aquesta concepció minimalista, les federacions pluralistes varien. Les federacions plenament pluralistes impliquen tres disposicions complementàries. En primer lloc, suposen no només una divisió de poders garantida per la constitució, que les autoritats federals no poden rescindir de manera unilateral, sinó també una autonomia substancial, i una adjudicació raonable de recursos fiscals. En segon lloc, una federació plenament pluralista té normes de presa de decisions consensuals, fins i tot consocionals, més que no pas majoritàries al govern federal, és a dir, comparteixen poders executius inclussius i acords representatius en el govern federal, i principis proporcionals de representació i adjudicació de càrrecs i recursos

10 Sovint es debat si una federació s'ha «forçat» a unir-se i sovint hi ha disputes. Molts nacionalistes del Quebec creuen que la federació canadenca es va forçar a unir-se, perquè Gran Bretanya va conquerir el Quebec el 1759, i perquè hi va haver una pressió considerable sobre els líders del Quebec per acceptar la federació entre el 1864 i el 1867. També es podria sostenir que s'obligà les federacions de les excolònies de l'Índia i Nigèria a unir-se sota l'Imperi Britànic.

públics (O'Leary, 2005b). Les federacions consensuals creen segones cambres fortes que representen les regions constituents i tenen un poder judicial regional fort i un paper regional en la selecció de jutges federals. No creen presidències fortes d'una sola persona, ni Senats que són calcs de la Cambra de Representants. En tercer lloc, les federacions del tot pluralistes són plurinacionals. Reconeixen un concepte de la sobirania pluralista i no monista. El caràcter plurinacional de la federació es pot reconèixer en la constitució de l'estat, o en la seva bandera i símbols, o amb el bilingüisme oficial o multilingüisme que tracta la federació com a una multipàtria, una associació entre diferents pobles. La Constitució de 2005 de l'Iraq estipula a l'article 3 que és un «país de moltes nacionalitats». L'article 4 institueix l'àrab i el kurd com els dos idiomes oficials del país, mentre que l'article 12 (1) estipula que «la bandera, l'himne nacional, i l'emblema de l'Iraq es fixaran per llei d'una manera que representi els components del poble iraquiana». Una federació plurinacional comporta autonomia territorial col·lectiva per a les nacions sòcies. Les nacions, per definició, volen posseir autodeterminació col·lectiva, i una federació plurinacional és incompatible amb la partició del territori d'una comunitat nacional en diverses unitats federatives, com succeí a Nigèria, i com alguns integracionistes volien per a l'Iraq.<sup>11</sup>

Hi ha pocs exemples de constitucions federals que tinguin un disseny del tot pluralista. L'Iraq n'és un exemple incomplet, i el seu futur és incert (McGarry i O'Leary, 2007; O'Leary, 2007b). Qualsevol federació viable de la Unió Euro-

11 Una federació pluralista pot permetre disposicions institucionals asimètriques en què les unitats que pertanyen a les nacionalitats gaudeixen d'un estatus diferent de les unitats dominades per divisions regionals de la nació dominant de l'estat o tenen una autonomia més significativa (McGarry, 2006), encara que l'asimetria no és una propietat inherent d'una federació pluralista (O'Leary, 2008 en premsa).

pea haurà de ser del tot pluralista. Les federacions pluralistes gaudeixen de cert suport entre els acadèmics contemporanis. Els polítics francòfons que dissenyaren la federació canadensa eren federalistes pluralistes, tot i que el seu principal fundador anglòfon, sir John A. MacDonald, no ho era. Els austromarxistes que volien reformar l'Imperi Austrohongarès eren federalistes pluralistes (Nimni, 1993), i també ho eren els marxistes-leninistes que van arribar al poder a la Unió Soviètica, almenys sobre el paper (Connor, 1984).

Una federació o federació pluralista és diferent d'una confederació, tot i que de vegades es confonen.<sup>12</sup> La primera és un estat amb ciutadania compartida i una sola personalitat internacional, mentre que la segona és una unió o aliança d'estats (independents), establerta sovint per a un conjunt limitat d'objectius, com ara la defensa o la cooperació econòmica. El govern (federal) de les federacions té un paper directe en la vida dels ciutadans, mentre que les autoritats confederals normalment interaccionen amb els ciutadans dels seus estats membres de manera indirecta: a través dels governs i les burocràcies d'aquests estats. Com que les confederacions són en general unions molt més laxes que les federacions, és més probable que tinguin normes de presa de decisions basades en la unanimitat. També és (formalment) més fàcil abandonar una confederació.

La distinció entre una federació pluralista i una confederació, això no obstant, no és tan clara com ho era abans. Algu-

12 La confusió en part es produeix perquè el terme *confederació* s'empra de vegades per descriure una *federació* que sorgeix de la reunió d'unitats prèviament independents. Així, la federació del Canadà, que començava com a mínim en part d'aquesta manera (Ontàrio i el Quebec estaven separats l'un de l'altre però es van unir a Nova Brunswick i Nova Escòcia) es descriu tot sovint com a confederació. La Constitució suïssa del 1848 es descrivia a si mateixa com «La Constitució Federal de la Confederació Suïssa».

nes federacions pluralistes permeten a les seves parts constituents tenir un paper en les relacions internacionals. Tant el Canadà com Bèlgica permeten que les unitats constituents amb població francòfona participin a la «francofonia», l'associació d'estats francòfons (Leonardy, 2000).<sup>13</sup> El Tribunal Suprem del Canadà, en efecte, ha decidit que cadascuna de les seves províncies ara tingui el dret constitucional a escindir-se, sempre que es procedeixi d'una certa manera. En l'altre sentit, la Unió Europea, que es va originar com una confederació, ha desenvolupat unes certes característiques federals. Des del Tractat de Maastricht existeix la ciutadania europea, i l'«eurocràcia» de Brussel·les cada vegada té més impacte, tot i que no un impacte «directe» clar, en la vida dels ciutadans. La norma de presa de decisions dominant a la UE també ha anat passant de la unanimitat a la norma de majoria qualificada dins de les institucions con/federals.

### 1.3. *Federacy*

Quan una nació aspira a l'autonomia garantida, però no hi ha un desig generalitzat de federació en la nacionalitat dominant, l'estat pot establir una *federacy*, és a dir, pot subscriure un acord bilateral en el qual s'ofereix l'autonomia garantida només a una part de l'estat (Rezvani, 2003). La diferència bàsica entre la *federacy* i la *devolution* és que la concessió d'autogovern en la *federacy* està garantida constitucionalment i el centre no la pot revocar unilateralment. La diferència bàsica entre la *federacy* i la federació és que la primera normal-

13 El Canadà no és la primera federació que permet aquestes característiques «con-federals». La Unió Soviètica permetia a Ucraïna i a Bielorrússia ocupar seients a les Nacions Unides.

ment s'aplica a una part del territori de l'estat, i normalment una part petita (en població), mentre que la federació comporta acords d'autonomia d'abast estatal. En els indrets on parts del territori de la federació gaudeixen d'un estatus garantit especial i d'un tipus diferent d'autonomia, com en la relació de Puerto Rico amb els Estats Units, federació i *federacy* coexisteixen.

La relació entre les illes Aland, els habitants de les quals parlen suec, i la resta de Finlàndia, constitueix una *federacy*. L'autonomia n'està garantida per un tractat internacional entre Suècia i Finlàndia (Barros, 1968; Brown, 1921). Altres exemples són la relació entre les Açores i Portugal, entre Grenlàndia i Dinamarca, i entre Itàlia i el Tirol del Sud. En general, les *federacies*, a diferència de les federacions, no porten disposicions bicamerals en què les unitats estan representades al centre. De fet, les *federacies* poden estar marcades per un dèficit de representació de la unitat autònoma al centre, i fins i tot per la manca de representació, com en el cas de Puerto Rico. Aquesta representació insuficient es justifica com un *quid pro quo* pel fet que la regió gaudeix d'unes potestats i un estatus que no té la resta del país.

La implementació plena i correcta de l'Acord d'Irlanda del Nord del 1998 crearà una *federacy*. Mentre que les institucions de l'Acord són objecte de la legislació ordinària de Westminster, com les d'Escòcia i Gal·les, també estan protegides en un tractat internacional entre el Regne Unit i Irlanda. A més, el govern del Regne Unit, com a part de l'acord, va revocar l'Acta del govern d'Irlanda de 1920, incloent-hi el S.75, que afirmava l'«autoritat suprema» del Parlament de Westminster, i explícitament reconeixia el «dret d'autodeterminació» del poble de l'illa d'Irlanda, incloent-hi el seu dret, votant per separat, Nord i Sud, de crear una Irlanda

unida. La interpretació raonable de l'Acord és que el govern i el Parlament del Regne Unit no poden exercir poder a Irlanda del Nord d'una manera que contradigui l'Acord, sense incomplir les seves obligacions del tractat i sense negar l'autodeterminació nacional irlandesa. Les accions del govern del Regne Unit entre el 2000 i el 2002, quan va suspendre de manera unilateral les institucions polítiques d'Irlanda del Nord, van enfosquir aquest fet. El govern irlandès va preferir no desafiar aquests incompliments de l'Acord a causa de la necessitat de mantenir bones relacions de treball amb la Gran Bretanya i evitar polítiques polaritzants perilloses a Irlanda del Nord.<sup>14</sup> Tanmateix, des del 1998, el Regne Unit ha estat compost de dues nacions, la Unió de la Gran Bretanya i la Unió de la Gran Bretanya i Irlanda del Nord, cadascuna de les quals té una base constitucional diferent (O'Leary, 1999a,b).

#### *1.4. Vincles territorials transfronterers*

Tots tres tipus de pluralisme territorial analitzats fins ara concedeixen l'autogovern a una nacionalitat dins dels marges d'un estat particular. S'encaminen a nacionalitats, com els escocesos o els gal·lesos, que majoritàriament viuen en un sol territori de l'estat. En alguns casos, tanmateix, les nacionalitats estan separades de les seves germanes nacionals per fron-

14 Els nacionalistes irlandesos insistiren, i el govern britànic finalment acceptà abolir la potestat de suspensió. Hem sostingut que les accions del Regne Unit signifiquen que no n'hi ha prou només amb l'abolició, ja que no es disposa de gaire per impedir al govern del Regne Unit comportar-se d'una manera similar en el futur. Fóra bo garantir l'Acord en un protocol comú i justiciable a un tractat de la Unió Europea, l'única manera òbvia en què es podria constitucionalitzar en el sistema «sense constitució» del Regne Unit. Aquesta proposta significaria que si Irlanda o la Gran Bretanya decidissin suspendre unilateralment les institucions, un tribunal apropiat ho consideraria un incompliment del tractat (McGarry i O'Leary, 2004, p. 219).

teres internacionals. La seva germana pot ser la comunitat dominant de l'estat veí, o una minoria. Aquestes minories existeixen arreu d'Europa, i fora també. Són part essencial de la «síndrome macedònia» (Weiner, 1971). Inclouen els bascos de França i d'Espanya, la minoria d'irlandesos nacionalistes d'Irlanda del Nord, les minories hongareses de Sèrbia, Eslovàquia, i Romania, els croats i serbis de Bòsnia i Hercegovina així com els serbis d'un Kosovo independent, els albanesos de Macedònia, i la comunitat (austríaca) de parla alemanya del Tirol del Sud. En aquests casos, les *devolution*, les federacions pluralistes o les *federacies* són necessàries però insuficients per establir l'autonomia nacional «col·lectiva». El que es pot buscar, a més a més, són institucions polítiques transfrontereres que possibilitin la cooperació entre les diferents parts de la comunitat nacional. En aquestes àrees de cooperació, es pot dir que la nació s'autogoverna col·lectivament.

Hi ha uns quants exemples d'aquestes institucions. La majoria dels estats continuen lligats al sistema «westfalià» tradicional d'estats sobirans independents, i no estan gaire disposats a considerar les institucions transfrontereres. El temor és que aquestes institucions promoguin l'irredemptisme. A més, els estats s'oposen moltes vegades a donar fins i tot autonomia dins de les fronteres de l'estat a minories que tenen germanes nacionals a l'altra banda de la frontera, i sobretot quan aquestes germanes controlen un estat veí, és a dir, la por a l'irredemptisme sovint bloqueja fins i tot la *devolution*, les federacions pluralistes, o la *federacy*, a pesar dels vincles institucionals transfronterers.

De tota manera, si més no a la Unió Europea, on les relacions entre els estats són amistoses, l'irredemptisme és dèbil i pot ser que les idees tradicionals de la sobirania estatal s'estiguin afeblint, aquestes institucions transfrontereres estan esdevenint possibles, encara que no s'acceptin de manera uni-

forme. L'exemple de més gran abast prové de l'Acord de Divendres Sant (*Good Friday Agreement*), d'Irlanda del Nord del 1998. A part de crear una *federacy*, l'Acord preveu institucions polítiques que facin de nexa entre Irlanda del Nord (part del Regne Unit) amb la República d'Irlanda (O'Leary 1999a; O'Leary, 1999b). El més important és el Consell Ministerial Nord-Sud (CMNS), un organisme que comprèn el Govern d'Irlanda i l'executiu d'Irlanda del Nord.<sup>15</sup> A més, l'Acord ha menat a l'establiment de sis organismes d'«implementació» a tot Irlanda, als que es va encomanar la tasca de cooperar per desenvolupar polítiques comunes sobre vies navegables interiors, seguretat alimentària, desenvolupament comercial i empresarial, programes especials de la UE, els idiomes escocesos i irlandesos de l'Ulster, i aqüicultura i afers marins.<sup>16</sup> El motor que impulsà les institucions transfrontereres d'Irlanda va ser el fet que la simple autonomia per a Irlanda del Nord no hauria satisfet les aspiracions de ni tan sols els nacionalistes irlandesos moderats. Tots els seus polítics electes insistiren en aquests nexes transfronterers.

A més de les institucions d'Irlanda, s'ha permès que diverses altres regions de la Unió Europea cooperin amb regions veïnes en altres estats per desenvolupar polítiques comunes, i de vegades, com en el cas del Tirol del Sud italià i parts veïnes d'Àustria, això ha comportat col·laboració entre una nacionalitat en un estat i els seus conacionals un altre. En el Consell d'Europa del 1980 de Madrid, els signataris de l'*Esbós*

15 El CMNS estava pensat per funcionar en gran part com el Consell de Ministres en la Unió Europea, amb ministres que tenen una independència considerable per prendre decisions, però al capdavant responsables davant les seves cambres legislatives respectives.

16 L'Acord comprometia totes dues parts d'Irlanda a unes sis àrees funcionals més de cooperació, incloent-hi alguns aspectes de transport, agricultura, educació, salut, medi ambient i turisme.



*de la Convenció sobre Cooperació Transfronterera entre Comunitats o Autoritats Territorials* van acordar fomentar aquesta cooperació transfronterera, i permetre a les autoritats regionals establir acords amb les regions veïnes en altres països dins dels seus àmbits de competències. Hi ha casos no irlandesos a Europa d'una regió d'un país a la qual se li permet cooperar amb un altre estat (no amb una regió a l'altra banda de la frontera), per exemple el Tractat de la Unió Lingüística d'Holanda-Flandes del 1982 (Alcock, 2001, p. 168). Aquestes formes de cooperació faciliten una manera pràctica de canalitzar el desig de les nacionalitats de forjar vincles amb conacionals i el territori nacional en estats veïns, sense canviar les fronteres nacionals. Tenen una importància òbvia per a diverses parts del món, no només a Europa, sinó també en l'espai polític postcomunista, l'Índia (Caixmir) i les regions de majoria kurda de l'Orient Mitjà.

## **2. Diferenciar el pluralisme territorial d'altres formes d'autonomia**

Caldria diferenciar el pluralisme territorial de les formes no territorials d'autonomia, com l'autonomia personal, i el que s'anomena, de maneres diverses, autonomia col·lectiva, segmentària, cultural o nacionalcultural, i de formes d'autogovern territorial que no acomoden nacionalitats o minories.

### *2.1. De l'autonomia (no territorial) personal i col·lectiva*

Els drets humans o individuals liberals convencionals, com la llibertat de religió, expressió o associació, protegeixen l'auto-

nomia personal. Aquests drets s'estenen als individus, però permeten a les minories la llibertat de practicar la cultura de la seva comunitat en l'àmbit privat. Així doncs, la llibertat de religió permet a les minories religioses practicar el culte plegades; la llibertat d'expressió permet a les minories establir mitjans de comunicació en la seva pròpia llengua; i la llibertat d'associació facilita les associacions cíviques i els partits polítics de la minoria. L'autonomia col·lectiva, en canvi, implica un autogovern públic amb una base minoritària. Mentre que l'autonomia personal pot facilitar la formació de partits polítics amb una base minoritària, que després poden demanar una acomodació pública, l'autonomia col·lectiva implica institucions públiques representatives, que es poden permetre gravar impostos als seus membres i exercir autoritat pública pel que fa als afers culturals.

Al començament, els otomans van emprar l'autonomia col·lectiva per gestionar la diversitat religiosa (Braude i Lewis, 1982; Coakley, 1994, 299). Des del segle XV, els ortodoxos grecs, els catòlics armenis i les comunitats jueves i musulmanes administraren els seus afers religiosos, educatius i el dret de família. Amb el creixement del sentiment nacional, aquests compostos religiosos es van dividir més tard en unitats de fonament lingüístic (Laponce, 1993). Un equivalent dels compostos religiosos, el *kahal*, es va introduir a l'antiga comunitat polonesa-lituana, on es va usar per donar autonomia a la comunitat jueva. El sistema de compostos religiosos ha influït en el sistema legal actual de l'Índia, d'Israel i del Líban, on diferents comunitats religioses tenen autonomia en el dret de família.<sup>17</sup>

17 Hi ha molta controvèrsia pel que fa al grau d'igualtat —diferent de control— que hi havia al sistema dels compostos religiosos; hi ha força proves de maltractament dels *dhimmi* (Ye'or, 1985).

L'autonomia col·lectiva o nacionalcultural la van proposar els austromarxistes Renner i Bauer com a solució a la qüestió de les nacionalitats en un Imperi Austrohongarès que s'esfondrava (Bauer, 2000; McGarry i Moore, 2005; Stuurzh, 1991). Tot i que les seves propostes no es van aplicar extensament a Àustria-Hongria, va haver-hi intents limitats d'aplicar-les a Moràvia, Galítsia i Bucovina (Coakley, 1994, p. 300). Una aplicació molt més significativa de l'autonomia col·lectiva va tenir lloc a l'Estònia d'entreguerres, on es va aprovar una Llei d'Autonomia Cultural el 1925, que permetia als grups ètnics de com a mínim 3.000 membres establir consells culturals amb capacitat impositiva sobre els membres del grup, i d'exercir jurisdicció sobre un ampli ventall d'activitats culturals, incloent-hi l'educació, la cultura, les biblioteques, els teatres, els museus i l'esport (ibíd.: 307). La Constitució consociacional de Xipre del 1960 també preveia l'autonomia col·lectiva de les comunitats grega i turcoxipriota barrejades territorialment. Se'ls va atorgar Cambres comunals elegides separatament amb prerrogatives legislatives exclusives sobre afers religiosos, educatius i culturals.<sup>18</sup> Altres sistemes consociacionals —a Bèlgica, Holanda i el Líban— han permès graus d'autonomia col·lectiva a diverses comunitats religioses i seculares (Lijphart, 1977, p. 41-44). Fa encara menys, Bèlgica ha volgut gestionar les seves comunitats etnolingüístiques amb una barreja de repartiment de poder consociacional, pluralisme territorial i autonomia col·lectiva. Les comunitats francòfona i de parla flamenca tenen una jurisdicció no territorial sobre francòfons i parlants de flamenc a

18 Segons Lijphart (1977, p. 159), «aquestes disposicions van afavorir molt l'establiment d'un sistema "federal" sense federalisme territorial real, que es va frustrar pels patrons residencials molt intercalats de totes dues poblacions».

Brussel·les. A Nova Zelanda, el Consell Maorí supervisa els afers d'interès per als maorís de tot el país (Coakley, 1994, p. 309). Al Canadà, les comunitats francòfones de fora del Quebec i les anglòfones dins del Quebec controlen els seus propis consells escolars lingüístics. L'autonomia col·lectiva s'ha proposat com a manera d'acomodar la significativa proporció de població indígena canadenca que viu en zones urbanes (Comissió Reial 1996).

La desaparició del marxisme-leninisme a l'Europa Oriental va menar a un ressorgiment parcial de la popularitat de l'autonomia col·lectiva. A diferència de Lenin, que criticava la idea d'autonomia col·lectiva, sembla que els nous governants de la regió la tenen per preferible al pluralisme territorial, que consideren com a perillós i desestabilitzador. El 1993, Estònia va tornar a introduir els seus acords d'entreguerres d'autonomia col·lectiva. El mateix any, Hongria va aprovar una llei «Sobre els drets de les minories nacionals i ètniques» (Krizsan, 2000, 248). El 1996, el Parlament rus va adoptar l'Acta d'Autonomia Cultural Nacional, que permet als individus formar Associacions Culturals Nacionals, amb drets sobre la cultura, la llengua, l'educació i els mitjans de comunicació, així com el dret de representar els interessos de les minories davant de les institucions de l'Estat (federal, república i local). A mitjan 1999, s'havien registrat 227 Associacions Culturals Nacionals (ACN) (160 de locals, seixanta de regionals i set de federals) (Codagnone i Fillipov, 2000, p. 280). S'han dut a terme altres acords d'autonomia col·lectiva a Ucraïna, per als russos de l'est d'Ucraïna i per als hongaresos de Transcarpatia (Kymlicka, 2001, p. 68).

Els arguments a favor de les institucions d'autonomia col·lectiva que utilitzen amb més freqüència les autoritats públiques a l'Europa oriental remetent a la pau i l'estabilitat.

Temen els perills de secessió del pluralisme territorial, però reconeixen la necessitat d'acomodar la diversitat lingüística, religiosa o cultural de les seves poblacions. A Rússia, on el pluralisme territorial va ser més intens la dècada de 1990 que no ho és ara, l'autonomia col·lectiva s'ha promogut com una alternativa o, almenys, com un contrapès. El primer polític que va recomanar-la en el període posterior a l'era comunista, Gavril Popov, la va vincular a una proposta de desmantellar el sistema de pluralisme territorial rus i recuperar el sistema tsarista de regions administratives ètnicament neutrals (Codagnone i Fillipov, 2000, p. 275). N'hi ha que han conjecturat que l'adopció al país de l'«autonomia cultural nacional» té la finalitat de substituir el pluralisme territorial a llarg termini (Goble, 2000). Certament, el president Vladimir Putin ha combinat l'autonomia col·lectiva de Rússia amb el soscavament del sistema de pluralisme territorial.

La idea que n'hi haurà prou amb l'autonomia col·lectiva com a forma de gestionar els interessos de les nacionalitats s'ha convertit, segons sembla, en un «autèntic *mantra*» entre els intel·lectuals de l'Europa de l'Est (Kymlicka, 2001, p. 365). És un argument que té un cert suport entre els estats occidentals i les organitzacions internacionals. Des que el Document de Copenhaguen de 1990 va proposar l'autonomia territorial com una opció per a l'acomodació de les minories, ha anat perdent suport en els documents internacionals, en part com a resultat dels conflictes derivats de la desintegració de Iugoslàvia i la Unió Soviètica. Ara és més probable que aquests documents emfatitzin els mètodes d'acomodació col·lectiva en comptes del territorial d'acomodació.<sup>19</sup>

19 Els documents internacionals que s'ocupen de la protecció de les minories tenen en general poc a dir sobre l'autonomia territorial, per exemple la Convenció Marc sobre els Drets de les Minories Nacionals (Consell d'Europa del 1995) i les Re-

L'autonomia col·lectiva té uns quants avantatges sobre el pluralisme territorial. Com observà Karl Renner, la pertinença a un comunitat autònoma definida col·lectivament pot ser voluntària, la qual cosa significa que només aquells que s'identifiquen amb el grup s'hi regeixen. Per tant ofereix una manera d'evitar que el governament de base territorial discrimini les minories, o que es generi un govern que no tingui una lleialtat generalitzada. L'autonomia col·lectiva és sens dubte útil per a les nacionalitats massa disperses o massa poc nombroses per exercir l'autonomia territorial o per aspirar-hi. Hi ha diverses proves que els acords d'entreguerres d'Estònia per a l'autonomia col·lectiva van millorar la posició de les seves minories disperses: «va fer molt per reconciliar els alemanys amb la vida dins l'Estat estonià» (Coakley, 1994, p. 307); i fa l'efecte que els jueus van acceptar els acords d'autonomia d'Estònia. Els grups dispersos, com els gitanos d'Hongria i de Rússia, es beneficiaran de les disposicions d'aquests països per a l'autonomia col·lectiva, ja que els proporcionaran les institucions i els recursos que actualment no tenen. Al Canadà, l'autonomia col·lectiva ha permès als francòfons de fora del Quebec mantenir un cert control sobre les seves pròpies escoles. Els nadius que viuen a ciutats del Canadà també se'n

comanacions de Lund sobre la participació efectiva de les minories nacionals en la vida pública (Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa 1999). L'ex-Alt Comissionat per a les Minories Nacionals de l'Organització per la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE) va advertir als grups minoritaris que: «encara que al Document de Copenhaguen [de l'OSCE] s'esmenta l'autonomia territorial com una opció, les minories han de tenir en compte que una demanda com aquesta probablement es trobarà una gran resistència, mentre que podrien aconseguir més si es concentrassin en la legislació que els va permetre tenir més influència en àmbits d'especial interès per a ells, com l'educació i la cultura». Tot seguit afegeix: «tal com ho veig, no es posa prou atenció a les possibilitats de l'autonomia no territorial» (Kymlicka, 2001, p. 382) L'OSCE s'ha dedicat, segons sembla, a «una invocació gairebé ritual de "l'autonomia no territorial", com una manera d'acomodar les minories nacionals» (Ibid.; van der Stoep, 1999).

beneficiarien, ja que és difícil veure com els plans per a la concessió d'autogovern a les reserves de nadius tracten la seva situació. Tanmateix, per a les nacionalitats disperses, que no tenen la base demogràfica per reproduir la seva cultura i identitat, aquests plans poden fer l'assimilació més suau en lloc d'aturar-la.<sup>20</sup>

La dificultat que troba l'autonomia col·lectiva amb les minories disperses no és que no presenti avantatges, sinó que els estats sovint no s'hi han compromès prou. Enlloc d'Europa oriental les nacionalitats minoritàries tenen el control ampli sobre els afers culturals previstos per Renner i Bauer (McGarry i Moore, 2005). Molt poques vegades els acords de finançament s'estableixen a la legislació. Renner, ben al contrari, va deixar clar que les comunitats nacionals han de tenir potestats de recaptació d'impostos. El pla d'Hongria per a l'autonomia col·lectiva es va adoptar tant pel seu valor propagandístic com per a benefici de les seves (gairebé inexistents) minories. Es volia promoure el tractament digne de les minories hongareses als països veïns i de millorar la imatge d'Hongria com a forma d'aconseguir l'entrada a la Unió Europea (Kriszan, 2000, p. 250). En el cas d'Estònia, el règim d'autonomia col·lectiva de les minories té una certa coherència amb el tancament i l'aturada del finançament públic de les escoles en llengua russa, i d'altres institucions públiques, com a part de la seva construcció de la nació (Laitin, 1998). En altres casos, no sembla que els plans ofereixin gens d'autonomia, sinó més

20 Això és sens dubte cert en el cas de la comunitat francòfona de fora del Quebec. En el cas dels nadius del Canadà, podrien conservar la seva identitat com a nadius —en particular perquè s'enfronten al racisme d'una banda, i es resisteixen a adoptar la identitat dels mateixos que minaven la seva cultura, però és poc probable que puguin reproduir la seva cultura d'una manera significativa, fins i tot amb una autonomia no territorial.

aviat una agència oficialment reconeguda per influir o assessorar el govern.<sup>21</sup> Si bé la població romaní a Hongria i Rússia pot estar millor amb l'autonomia col·lectiva que sense, la seva situació encara és «marginal» malgrat aquestes reformes (Vermeersch, 2000).

Fins i tot grans nacionalitats concentrades en un territori poden trobar que les autonomies col·lectives, o fins i tot l'autonomia personal, són millors que les alternatives que s'ofereixen. Els kurds a Turquia es beneficiarien significativament d'una veritable llibertat d'associació i d'expressió, així com del control de les escoles públiques en llengua kurda. Això representaria un avanç considerable en relació al règim kemalista d'assimilació coercitiva al qual han estat sotmesos (Gunter, 1990; Romano, 2006). Tanmateix, és molt poc probable que grans nacionalitats concentrades territorialment estiguin satisfetes amb l'autonomia personal o col·lectiva, especialment si han gaudit d'autonomia territorial en el passat. Moltes de les potestats públiques a què aspiren aquestes nacionalitats, com les d'economia, seguretat, moviments de població i planificació lingüística, exigeixen un control sobre el territori.

L'autonomia col·lectiva tampoc no aconsegueix, de manera igualment significativa, examinar la relació essencial que la majoria de les nacionalitats desplaçades tenen amb la seva pàtria o «territori nacional». Per a molts grups, hi ha una concepció d'una «pàtria», una zona geogràfica amb significació simbòlica i emocional, que no s'expressa simplement amb disposicions per a l'autogovern cultural sobre els membres. Aquesta relació amb la terra és evident en el discurs dels po-

21. Codagnone i Fillipov (2000) addueixen que la influència de les Associacions Culturals Nacionals en la política russa ha estat mínima.



bles indígenes, però es troba entre totes les nacionalitats desplaçades, incloent-hi escocesos, catalans o uigurs (Connor, 1986). Els nacionalistes busquen no només l'autogovern, sinó l'autogovern de la seva pàtria nacional.<sup>22</sup>

Encara que una comunitat religiosa minoritària pot sobreviure sense el control del territori, en particular si l'estat és neutral en la religió, hi ha raons per dubtar que una comunitat lingüística pugui fer-ho. Una llengua prosperarà al màxim si té una base territorial on la llengua és el principal mitjà de relació social i econòmica, i una de les principals llengües de treball, dels negocis i de la interacció social. L'autonomia col·lectiva, generalment limitada al control de les escoles, fins i tot quan es combina amb algun tipus d'estatut oficial per a la llengua de la minoria a les institucions públiques estatals, no és ni de bon tros suficient. Pot ser necessària l'autonomia territorial, en la qual la minoria pugui promoure la seva llengua com a llengua pública, fins i tot en la mà d'obra, com han fet els quebequesos al Quebec. La disparitat de sorts de les minories lingüístiques amb autonomia territorial i sense autonomia territorial es pot observar si analitzem els suecs de Finlàndia. Les illes Aland, que gaudeixen d'autonomia territorial, incloent-hi el control dels fluxos demogràfics, i que han promogut la seva llengua en l'esfera pública, han estat capaces de reproduir la seva cultura i la seva identitat. En canvi,

22 La reivindicació irlandesa per a l'autodeterminació ha tingut relativament poc a veure amb el desig de protegir un idioma o una religió (McGarry i O'Leary, 1995, McGarry i O'Leary, 1995b; McGarry i O'Leary, 1996; O'leary i McGarry, 2008). Ha tingut més a veure amb l'eliminació del poder britànic i amb l'obtenció d'una «Irlanda per als irlandesos», és a dir, amb l'assoliment de l'autodeterminació per al poble irlandès a Irlanda, el seu «territori nacional». Pensem en llocs molt disputats com Kosovo o Jerusalem, que es troben entre les controvèrsies més insolubles en els conflictes nacionalistes. L'abstracció del nacionalisme del territori en el pensament dels partidaris de l'autonomia col·lectiva, com Bauer i Renner, sembla massa fàcil.

els parlants de suec de Finlàndia, territorialment concentrats i beneficiaris de drets lingüístics, però no d'autonomia territorial, no se n'han sortit tan bé (Alcock, 1991, p. 13).

## *2.2. Règims d'autogovern territorial que no acomoden les nacionalitats ni les minories*

Hi ha dues menes de federacions que són coherents amb les polítiques d'integració, assimilació o control de les minories, més que no acomodar-les. La primera la formen les que hem descrit com a «federacions nacionals», per diferenciar-les de la varietat pluralista (McGarry i O'Leary, 2005). Les federacions nacionals sovint estan relativament centralitzades, ja que de costum es considera que els seus governs federals representen la voluntat «nacional». Una federació nacional sense ambigüitats on la majoria a escala federal és una majoria en les unitats federals, com als Estats Units, Alemanya, Austràlia, o les federacions llatinoamericanes de Mèxic, el Brasil i Veneçuela. En cadascun d'aquests casos, la decisió d'establir federacions no tenia res a veure amb l'acomodació de minories sinó que es va prendre per altres raons, com ara subministrar un govern (regional) accessible en un país gran (el Brasil, Austràlia i els Estats Units); per convèncer unitats prèviament independents perquè s'incorporin a la unió sense aniquilar la seva identitat/existència (els Estats Units i el Canadà anglès); o per protegir-se contra la concentració i l'abús de poder (Alemanya, els Estats Units). De fet, l'establiment de federacions nacionals sovint ha comportat passos intencionats, allà on ha calgut, per impedir que les minories s'autogovernin. A mesura que els Estats Units, per agafar el cas més prominent, s'expandia cap al sud des de les seves tretze colò-

nies homogènies (excepte pels esclaus negres) originals, es decidí que cap territori no rebria la condició d'estat si les minories superaven en nombre els protestants anglosaxons blancs (WASPs). De vegades, la tècnica emprada en les fronteres de l'estat fou dividir interessadament una zona electoral de manera que els indis o els hispans fossin menys nombrosos, com a Florida. Altres vegades, com a Hawaii i al sud-oest, la condició d'estat es va retardar fins a superar els residents més antics amb prou colons WASP. Les autoritats nord-americanes eren fins i tot escèptiques respecte dels grups d'immigrants que es concentraven en indrets particulars per si això desembocava en demandes d'autogovern de base ètnica, i es van denegar concessions de sòl públic a grups ètnics per promoure que es dispersessin (Gordon, 1964).<sup>23</sup> D'acord amb els objectius de construcció de la nació, es va requerir a les minories que s'adaptessin a la cultura i la identitat del nucli anglosaxó. En el cas dels negres dels estats del sud, al cap d'un segle que s'abolís l'esclavitud, el federalisme nord-americà va afavorir el control més que no pas l'assimilació: els afroamericans haurien estat més ben atesos per les estructures polítiques centralitzades del que ho van estar per la restauració del federalisme després del fracàs de la reconstrucció.<sup>24</sup> El control es va desmantellar en gran part com a resultat de les intervencions combinades, que va començar la dècada de 1950, de les branques judicial, executiva i legislativa del govern.

Hi ha una federació nacional més ambigua allà on les minories ètniques, religioses, lingüístiques o nacionals s'estenen

23 William Penn va dissuadir els immigrants gal·lesos d'establir una baronia amb autogovern a Pennsilvània. (Gordon, 133).

24 El mateix és cert, com argumenta Kymlicka, respecte a les comunitats indígenes del Brasil. Aquests exemples no volen dir, però, que les estructures polítiques beneficiïn sempre, o fins i tot sovint, les minories.

a través de diverses unitats federals, en algunes de les quals poden formar majories. Les federacions nacionals de tipus inequívoc poden no ser pràctiques en alguns casos, si la minoria en qüestió és tan gran que dificulta la construcció de les fronteres internes de la federació per denegar-los l'estatus de majoria en totes les unitats federals. En aquests casos, la segona millor estratègia «nacional federal» traça fronteres internes a través de comunitats minoritàries en comptes d'entre elles, és a dir, impedeix que la minoria exerceixi el govern col·lectiu propi dins de la seva pròpia unitat. Els integracionistes argumenten que l'avantatge d'aquesta estratègia és que trenca la solidaritat de la minoria nacional o «ètnica», promou les divisions dins del grup, i les aliances intergrupals o transgrupals, i per tant, promou una identitat nacional única general que coincideix amb l'estat (Roeder, 2007). Aquesta idea sembla que ha inspirat els militars constructors de la nació de Nigèria, que dividiren les tres repúbliques originals de Nigèria, dominades pels ibos, iorubas i haussa-fulani, en, respectivament, nou, dotze, i, finalment, trenta-sis repúbliques. També va ser la fórmula preferida de les autoritats dels EUA, i de diversos acadèmics, per després de la invasió de l'Iraq (Brancati, 2004; Dawisha i Dawisha, 2003; Makiya, 2003; Wimmer, 2003-4). Van defensar una federació basada en els divuit *governorats* administratius de Saddam, el major mèrit de la qual era que hauria dividit la comunitat kurda (i també els xiïtes i els grups àrabs sunnites) en diversos *governorats* (O'Leary, 2005; McGarry, 2005). Els constructors de la nació singalesa a Sri Lanka també són d'un parer similar, tot i que tendeixen a defugir qualsevol ús del terme «federació», i prefereixen el llenguatge de la descentralització i la transferència de competències. Aquestes federacions nacionals, en les quals les minories es divideixen en diverses unitats

sense el seu consentiment, i com a resultat d'una «construcció de la nació» interessada dels dictadors militars, la intervenció externa, o les elits de la majoria, han de ser acuradament diferenciades de les federacions en les quals sorgeixen de manera orgànica aquests patrons. A Suïssa, les comunitats lingüístiques alemanya i francesa es divideixen en diversos cantons, però són el resultat de la història de Suïssa i de la poca voluntat de fusionar-se dels cantons amb el mateix idioma. Això fa de Suïssa un exemple de federació pluralista, però plurilingüe en lloc de plurinacional.

El segon tipus de federació, que no és pluralista, és la variant «simulada» o pseudopluralista. Una federació pluralista simulada existeix allà on l'estat està organitzat com una federació, en aparença, i les nacionalitats són les majories dins de les unitats federals, però no hi ha un autèntic autogovern. Aquestes federacions es produeixen quan les unitats federals o bé no són autònomes (és a dir, la divisió constitucional de poders / estat de dret és ignorada a la pràctica), o no hi ha democràcia (llibertat d'expressió, llibertat d'associació, eleccions competitives periòdiques i altres atributs necessaris per produir un autogovern).

Els Estats Units són l'exemple paradigmàtic d'una federació nacional, mentre que la Unió Soviètica fou la federació pluralista simulada més destacada. Tot i que la seva estructura estatal es va federar ben aviat, el poder real raïa en el Partit Comunista fermament centralitzat (el PCUS), que va funcionar d'acord amb el principi de «centralisme democràtic». Les Repúbliques de la Unió, per tant, no eren autònomes. Les seves assemblees legislatives (els soviets), encara que, en teoria, eren elegits per les poblacions locals, van ser òrgans incondicionals designats pel PCUS. Moscou controlava les institucions clau, incloent-hi l'exèrcit i la policia. No hi havia cap revisió judicial

efectiva per decidir sobre la divisió dels drets i les esferes funcionals entre el centre i les repúbliques (Lieven i McGarry, 1993).

Si bé la federació iugoslava va estar, de vegades, menys centralitzada que els seus equivalents soviètic o txec, no va ser menys antidemocràtica o hostil respecte als nacionalismes regionals. No hi va haver cap oportunitat, per tant, d'una veritable política d'acomodació plurinacional, o fins i tot de l'expressió oberta dels objectius nacionalistes. Quan va tenir lloc la democratització, a final de la dècada de 1990, els polítics de les minories van apostar per la independència i guanyaren tot utilitzant les estructures federals de totes les federacions comunistes.

El comunisme no té el monopoli de les federacions «simulades». Nigèria i el Pakistan, durant les seves llargues dictadures militars han estat federacions simulades, i la Rússia de Putin, en la qual el centre nomena els governadors, i prohibeix que els partits regionals participin en les eleccions de Rússia, s'ha mogut força en aquesta direcció.

### 3. El pluralisme territorial és una política sensata?

Les principals crítiques al pluralisme territorial és que promou l'antiliberalisme, i que institucionalitza i exacerba el conflicte, i que mena, en molts casos, a la dissolució de l'estat. Aquestes crítiques estan relacionades amb els partidaris acadèmics i polítics d'una situació centralitzada o federal nacional, però els partidaris minoritaris de la línia dura també es mostren crítics amb el pluralisme territorial.<sup>25</sup> Estan d'acord amb els

25 Diversos partits polítics minoritaris d'estats occidentals consideren que el pluralisme territorial és impracticable, incloent-hi el Parti Québécois (i el seu partit germà, el Bloc Québécois), el Partit Nacionalista Escocès, i Euskal Herriarrok.

centralitzadors i els federalistes nacionals en què el pluralisme territorial és impracticable; la secessió és el camí vers la simplificació i les institucions factibles.

### *3.1. Es diu que el pluralisme territorial fomenta l'antiliberalisme*

Hi ha una opinió molt estesa segons la qual el pluralisme territorial promou l'antiliberalisme i la discriminació de minories en les entitats territorialment autogovernades, o d'individus que no s'associen amb la comunitat dominant del territori. Com es sabut, durant la Revolució Francesa, els jacobins sostenien que el federalisme era un refugi per a la reacció antiliberal i el xovinisme. Aquest punt de vista ha tingut molt ressò en el desenvolupament institucional de la política francesa i moltes de les excolònies de França.

Si bé els acadèmics i els estratèges polítics nord-americans, a diferència dels francesos, donen suport al federalisme, i el veuen com un baluard de llibertat, hi ha una tendència pronunciada entre els nord-americans a desconfiar del pluralisme territorial. Eric Nordlinger, un dels primers científics polítics nord-americans contemporanis a consagrar un interès perllongat a la regulació del conflicte ètnic, rebutja les federacions pluralistes perquè permetrien que «el segment dominant de la regió ometés o invalidés les demandes del segment minoritari», i facilitarien la secessió (Nordlinger, 1972). Sey-

Fins al segle XXI aquesta també va ser la posició del Sinn Féin. Grups destacats entre les comunitats nacionalistes minoritàries de Kosovo, Txetxènia, i Israel/Palestina insisteixen en la independència més que no pas el pluralisme territorial. Els secessionistes poden acceptar el pluralisme territorial en un estat centralitzat o una federació nacional, però només com una transició, per obrir el camí, per citar Michael Collins, cap a la «llibertat d'obtenir la llibertat».

mour Martin Lipset, destacat sociòleg polític nord-americà, sostenia que els nacionalistes minoritaris estaven compromesos amb una «revolta contra la modernitat» (Lipset, 1985). Els crítics nord-americans de les federacions comunistes assenyalen que aquests privilegiaven les nacionalitats «titulars» sobre les altres (Roeder, 1991, 2007). La popularitat d'aquestes opinions entre els nord-americans reflecteix el seu coneixement de com els blancs del sud utilitzaven els «drets estatals» per mantenir l'esclavitud i més tard el règim dels segregacionistes de «Jim Crow» (Ferrer, 1997). Els integracionistes britànics van cometre de manera similar una discriminació generalitzada de catòlics per part de la majoria protestant d'Irlanda del Nord durant els anys 1921-1972, per reforçar l'argument que l'autonomia promou l'etnocentrisme.<sup>26</sup> Afirmaven que la integració d'Irlanda del Nord al Regne Unit asseguraria que tots els seus ciutadans gaudissin de ciutadania (Roberts, 1987; Roberts, 1990). Recentment, un professor alemany temia que l'autonomia «basada en criteris ètnics» a l'Iraq «pugui intensificar, més que reduir, els riscos de violacions flagrants dels drets humans, especialment respecte dels membres de minories ètniques que viuen sota el domini del govern majoritari en una unitat federal» (Wimmer, 2003, p. 123). Això va contribuir a modelar el seu punt de vista, compartit per destacats estratèges polítics nord-americans respecte al període posterior a la invasió de l'Iraq, que l'Iraq necessitava una federació nacional més que no pas una de pluralista.

Som liberals, però no trobem convinents aquestes temors. En primer lloc, és incorrecte pensar que les nacionalitats mi-

26 Els nostres usos d'«integració» es poden trobar a McGarry i O'Leary (1995), i McGarry, O'Leary i Simeon (2008).



noritàries són a priori antiliberals. És incorrecte construir-se una imatge de tots els representants potencials del poder territorial autònom com a blancs nord-americans del sud, o unionistes de l'Ulster. Diverses nacionalitats contemporànies, incloent-hi la catalana, la quebequesa i l'escocesa, defensen versions de nacionalisme més cíviques que ètniques, i resulten força tolerants amb les minories amb què conviuen. El Quebec té la seva pròpia carta provincial de drets i llibertats, similar als protegits per la carta federal del Canadà, i s'ha utilitzat per fulminar la legislació provincial. Els kurds, sovint etiquetats com arquetípicament ètnics, han estat protectors de minories. Els principals partits polítics i polítics del Kurdistan han accentuat que són kurdistaners abans que kurds, i el govern regional del «Kurdistan» està treballant actualment en una declaració de drets que protegeix no només les minories ètniques, sinó també les religioses (Barzani, 2008; O'Leary, 2008a; Talabani, 2008). Altres nacionalitats territorialment dominants, com la flamenca, donen nivells incòmodes de suport als partits d'extrema dreta, però d'això no se'n pot extreure una regla, i no és gaire clar que ho deixessin de fer si no tinguessin autonomia territorial.

En segon lloc, els governs federals i centrals, i les nacionalitats dominants, no són a priori liberals ni necessàriament protectors, inclusivament i tolerants. Permeteu-nos il·lustrar la profunditat del prejudici en aquest sentit. Un prominent erudit alemany criticava la naturalesa etnocentrista de les minories nacionals, que el dret de ciutadania d'Alemanya encara es basés en una estricta descendència de sang, mentre que catalans i quebequesos insistien amb gran entusiasme en què qualsevol es podia integrar en la seva nació, només amb un acte de voluntat (Dahrendorf, 1995). No és gens clar, per exemple, que les nacionalitats minoritàries del Kurdistan estiguin més

ben protegides per un Iraq centralitzat, atès el maltractament històric de Bagdad vers les minories, del que ho estarien pel govern regional del Kurdistan, o que les minories del Sudan del sud s'exposin a més perills a causa del seu govern regional que amb un Khartum totpoderós. Ras i curt, no es poden fer afirmacions mínimament legals sobre la propensió de nacionalitats minoritàries a violar els drets humans, de la mateixa manera que no es pot fer cap generalització sobre la propensió de governs federals o centrals o nacionalitats dominants a promoure'ls i defensar-los. Dit d'una altra manera, totes les unitats governamentals territorials són capaces de promoure o minar els drets humans, al marge de les seves majories locals.

En tercer lloc, es poden fer passos a fi de protegir els drets de nacionalitats, minories i individus sense negar autonomia a la regió pertinent, o permetre que el centre tingui potestats radicals d'intervenció a través dels seus tribunals o altres instruments. La resposta apropiada al discriminatori Parlament d'Irlanda del Nord que va governar entre 1921 i 1972 no va ser un govern centralitzat (govern directe) des de Londres, al qual s'hi oposaven molt especialment els nacionalistes, les víctimes de Stormont. Més aviat, el tractament apropiat va ser el de l'Acord de Belfast (Divendres Sant) del 1998, que restaurava l'autonomia d'Irlanda del Nord (*federacy* més enllaços transfronterers), però aquesta vegada, sobre una base consociacional, que protegia tant els nacionalistes com els unionistes (McGarry i O'Leary, 2004). L'Acord no tan sols instituïa un executiu inclusiu, sinó també una comissió d'igualtat estatutària. Els poders públics ara estan obligats a «promoure la igualtat d'oportunitats amb relació a les opcions religioses i polítiques, el gènere, la raça, la minusvalidesa, l'edat, l'estat civil, la dependència, i l'orientació sexual». S'exigeix que els

organismes públics preparin projectes de reglamentació que indiquin com implementaran aquestes obligacions. L'Acord pretenia refermar la Convenció Europea dels Drets Humans en el dret d'Irlanda del Nord, proposava una Declaració de Drets per a Irlanda del Nord i establia una nova Comissió de Drets Humans d'Irlanda del Nord. L'Acord d'Irlanda del Nord mostra que l'autonomia regional es pot combinar de manera coherent amb un govern liberal.

Finalment, hi ha dos motius ben coneguts per pensar que els sistemes territorials pluralistes són més coherents amb la promoció de les llibertats individuals que no pas els sistemes federals o els estats centralitzats. Una interpretació adequada dels drets individuals liberals i la igualtat vol respecte per la cultura dels pobles, i aquest respecte requereix concedir a les nacionalitats i les minories la facultat de protegir i promoure la seva cultura (Kymlicka, 1995a; Kymlicka, 1995b) però no de promoure l'antiliberalisme. També, l'argument liberal que el federalisme constitueix una defensa contra la propagació de l'autoritarisme, ja que dispersa el poder, té més força en acords pluralistes (multilingües i multiculturals) que en les federacions nacionals (monolingües i monoculturals). El pluralisme territorial és un excel·lent mecanisme de control del despotisme.

### *3.2. Diuen que el pluralisme territorial amenaça la unitat de l'estat*

Fa l'efecte que l'argument més poderós i punyent contra el pluralisme territorial, subscrit per molts socialistes, liberals i conservadors, és que aprofundeix les divisions alhora que les institucionalitza (Brubaker, 1996; Leff, 1999; Roeder, 1992; Roeder, 2007; Snyder, 2000). Els crítics socialistes creuen que

el pluralisme territorial dificulta la construcció de la solidaritat social necessària per donar suport als programes de redistribució; els liberals, que promou més el grup que les identitats individuals; els conservadors i els polítics unionistes, que causa inestabilitat i conflictes, i afavoreix la ruptura de l'estat. L'última preocupació, en particular, és molt compartida a l'Europa de l'Est i la major part de l'Àfrica i de l'Àsia, i en gran mesura explica per què la majoria dels estats rebutja el pluralisme territorial. Un considerable nombre de polítics del Regne Unit, Espanya i França també ha adoptat la posició que el pluralisme territorial de l'estat és incompatible amb la unitat.

Aquestes opinions poden semblar plausibles. La creació d'una unitat territorial autònoma crea un electorat territorialment definit centrat en la regió. Això pot facilitar el creixement dels partits que donin prioritat als interessos regionals, a costa de les parts de l'estat que posen l'èmfasi en qüestions transversals (integradores) com ara la classe. Els electors poden votar un partit nacionalista en les eleccions regionals, en què té una possibilitat raonable de formar govern, i en què les seves polítiques semblen més pertinents, però no en una elecció estatal. En les eleccions de 1999 al Parlament escocès i a l'Assemblea de Gal·les, per esmentar dos casos, els partits nacionalistes van tenir una quota força més alta del vot popular que la que havien aconseguit en les eleccions immediatament anteriors a nivell estatal al Parlament de Westminster: la seva quota de vots va augmentar del 9,9 al 28,5% al País de Gal·les i del 22,1 al 28,7% a Escòcia.

El pluralisme territorial dóna suport material i simbòlic al desenvolupament de les identitats nacionals. D'una banda, preveu assemblees legislatives i executives i, per tant, els recursos, que poden controlar els nacionalistes. Sovint tenen els

seus propis programes de construcció nacional. La identificació de la nacionalitat en la seva regió pot reforçar-se amb l'existència dels seus propis govern «nacional», assemblea legislativa, i bandera, i amb la «imatge de mapa» que proporcionen els seus límits territorials, i algun autogovern reeixit pot reforçar la confiança en el camí cap a la independència.

Fins i tot els sistemes federals i de transferència de competències que no són pluralistes generen conflictes intergovernamentals en uns quants assumptes. Es pot esperar que les unitats territorialment autònomes mirin d'ampliar els seus poders en detriment del centre, per regatejar l'assignació de recursos, i culpar dels problemes, incloent-hi la recessió econòmica, les polítiques del govern federal o central. Aquests conflictes es poden magnificar quan els partits que representen diferents comunitats nacionals controlen les unitats de govern federals i regionals.

Als crítics del pluralisme territorial no els manquen proves. Totes les federacions comunistes es van trencar al llarg de les línies de les seves fronteres internes federals. Des del començament de la dècada del 1990, Montenegro es va separar de Sèrbia, i Kosovo ho ha fet de facto, i de iure. La comunitat internacional manté Bòsnia-Hercegovina unida. Hi ha importants moviments secessionistes al Quebec, a Escòcia i al País Basc. El Canadà, un dels estats més descentralitzats del món, no va poder impedir que els secessionistes del Quebec es quedessin a un punt percentual de guanyar un referèndum sobre la sobirania el 1995.<sup>27</sup> Roeder afirma que la majoria dels estats-nació ha sorgit del reconeixement per part d'entitats nacionals dins dels sistemes del que anomenem pluralisme territorial (Roeder, 2007a).

27 El bàndol del «Sí» va obtenir el 49,4% del vot, el bàndol del «No», el 50,6%.

Com responen a aquests arguments els partidaris del pluralisme territorial? En primer lloc, impugnen la premissa implícita de la crítica que, en absència de pluralisme territorial, hi hauria solidaritat, estabilitat i unitat territorial. La premissa, per descomptat, és sovint explícita. Els integracionistes britànics i turcs, per exemple, afirmen que els irlandesos o els kurds, respectivament, celebrarien la centralització i la igualtat de ciutadania. Els partidaris del pluralisme territorial igualment repliquen la premissa que la mobilització del nacionalisme emana del pluralisme territorial, i no pas a la inversa.<sup>28</sup> És una proposició basada en dades empíriques que enfronta els règims centralitzats amb els moviments populars, és a dir, els moviments nacionalistes mobilitzats (a tot el món, especialment quan tenen una oportunitat democràtica). Al Regne Unit, per esmentar un exemple, a finals del segle XIX els nacionalistes irlandesos van obtenir constantment l'aclaparadora majoria dels escons d'Irlanda al Parlament del Regne Unit sobre una plataforma d'«Autonomia política». Ho van fer sense tenir el favor del seu propi govern regional. A Irlanda del Nord, els irlandesos catòlics i les minories nacionalistes es van oposar al poder central de Londres entre 1972 i 1998, i només diferien respecte de si oposar-s'hi constitucionalment, o per la força. Abans de la decisió del govern del Regne Unit de crear un parlament escocès el 1998, les enquestes d'opinió mostraven grans majories a favor de l'autonomia, i en el referèndum que va precedir la creació del Parlament, el 76% hi

28 L'obra de Jack Snyder, Philip Roeder i Rogers Brubaker suggereix que la mobilització nacionalista és en gran part un efecte del pluralisme territorial més que no pas de fets que el precedeixen. Snyder i Roeder han adduït que l'«etnofederalisme» «crea» organitzacions i mercats de mitjans de comunicació de fonsament ètnic, i Brubaker afirma que institucionalitza «la condició de nació territorial i la nacionalitat etnocultural com a categories socials i cognitives bàsiques» (Brubaker, 1996, p. 9; Snyder, 2000, p. 327; Roeder, 2007).

va donar suport. Creiem que hi ha molts casos en què el pluralisme territorial és una resposta a les divisions plurinacionals, i no la seva causa, i en què el pluralisme territorial és sovint l'opció democràtica, liberal i estratègica adequada. Els crítics del pluralisme territorial tendeixen a ser molt selectius en la tria dels casos de ruptures: és un error utilitzar les ex-federacions comunistes com a prova que el pluralisme territorial és necessàriament centrífug perquè aquestes federacions eren una farsa; també suggerim que és erroni passar per alt els casos reeixits.

Els crítics del pluralisme territorial passen per alt els casos en què sembla raonable i responsable mantenir l'estat en qüestió. Dos dels estats més antics del món, Suïssa i el Canadà, són casos de pluralisme territorial. Han perdurat des del 1848 i el 1867, respectivament. L'Índia, la democràcia més gran del món i la democràcia postcolonial de més èxit, ha desenvolupat el pluralisme territorial, i el seu fracàs al Caixmir probablement és degut a la insuficiència de pluralisme. Un pensador explica l'èxit relatiu de l'Índia per la poca voluntat de les seves autoritats cíviques centrals de reconèixer l'origen ètnic (Snyder, 2000, p. 287-96), una manera estranya de descriure un estat unió amb fronteres internes en gran part reconstruïdes al llarg de línies etnolingüístiques; es podria haver referit a la seva poca voluntat de reconèixer la religiositat com a base per a la construcció de la frontera. Bèlgica, Espanya i el Regne Unit, són sens dubte exemples d'èxit emergent de pluralisme territorial, encara que són més recents, i la unitat de Bèlgica és trencadissa. Dins de cadascun d'aquests estats, l'abundància de proves, incloent-hi les dades electorals i les plataformes dels partits polítics, suggereix que les nacionalitats concentrades en un territori s'acontenten amb quelcom menys que un estat sobirà. Cap d'aquests estats sembla des-

tinat a desintegrar-se, tot i que tampoc no està garantit que romanguin units. Una de les conclusions principals de Ted Gurr, després d'un gran estudi dels punts clau del factor ètnic, és que l'autonomia territorial de les minories ha estat un recurs eficaç per al conflicte, i aquesta també és la conclusió de Hechter en un altre estudi cabdal (Gurr, 2000a; Gurr, 2000b; Hechter, 2000).

## Conclusió

Atès l'historial heterogeni del pluralisme territorial, la pregunta adient per als científics polítics no és si està condemnat al fracàs o a l'èxit, sinó en quines condicions és probable que tingui èxit o que fracassi. Almenys algunes de les següents condicions són importants, encara que calen més proves empíriques rigoroses per avaluar la validesa de l'exposició d'aquestes proposicions.

En primer lloc, la història és important, encara que no sigui el destí. La coerció i la conquesta d'antany, els governs autoritaris o totalitaris i el maltractament de les nacionalitats històriques dificulten arribar a disposicions polítiques lliures. La democratització pot menar a l'apogeu de les nacions oprimides, quan s'alliberin i rebutgin les incerteses del pluralisme territorial per a la seguretat potencial de la independència. El pluralisme territorial, per tant, té més opcions si es desprèn de les anteriors aliances voluntàries, i va de la mà de la democratització. A les nacionalitats històricament dominants, amb escassa trajectòria d'acords, els resulta difícil persuadir altres nacionalitats que poden establir compromisos creïbles.

En segon lloc, i amb relació a això, la supervivència a llarg termini és més probable quan hi ha identitats «imbricades» o



«complementàries» entre les nacionalitats concentrades en un territori, és a dir, quan hi ha un cert sentit de la lleialtat a tot l'estat, així com a la pàtria nacional. Això es veu facilitat alhora per l'acceptació del plurinacionalisme per part de l'estat central o de les autoritats federals i, si s'escau, de la seva comunitat dominant.<sup>29</sup> No és gaire probable que existeixin identitats imbricades, si l'estat ha maltractat molt la regió de la nacionalitat en qüestió, o han patit guerres violentes. És possible que els crítics del pluralisme territorial, com Roeder, que tinguin raó quan afirmen que la secessió, que ell anomena incorrectament «partició», és una de les opcions més sensates després de moltes guerres civils.<sup>30</sup> De la mateixa manera, és menys probable que existeixin identitats complementàries, o costa més, si una regió fou incorporada a la força, o reincorporada a l'estat, en lloc d'adherir-s'hi voluntàriament. Les repúbliques bàltiques són les secessionistes més entusiastes de l'antiga Unió Soviètica, i els serbis de la Republika Srpska no són els més acèrrims defensors de Bòsnia i Hercegovina. L'Exèrcit Roig forçà les primeres a incorporar-se a l'ex-Unió Soviètica entre 1941-1945, i, abans havia estat l'exèrcit de la Rússia tsarista, mentre que els segons es troben a Bòsnia-Hercegovina a causa de les imposicions nord-americanes de Dayton. La importància de les identitats complementàries suggereixen que els estats han de respondre les demandes populars de principis de pluralisme territorial, abans que les relacions entre les nacionalitats es deteriorin. Aquí topem amb el que

29 Les dificultats del Canadà en les dècades recents es poden explicar no tan sols pel fet que molts quebequesos senten una sola comunitat nacional (localitzada al Quebec), sinó pel fet que molts canadencs anglesos senten només una comunitat nacional (localitzada al Canadà). Aquests punts de vista es retroalimenten, i produeixen una dinàmica polaritzadora.

30 La distinció entre secessió i partició s'explica amb detall en altres llocs (O'Leary, 2007a).

Tim Sisk anomena la «paradoxa temporal». Si bé és més probable que funcioni l'acomodació des d'un inici, és possible que les autoritats estatals no es decantin per reconèixer la necessitat de fer concessions fins que han polaritzat les relacions i ja sigui massa tard (Sisk, 1996).<sup>31</sup> Tanmateix, l'adopció del pluralisme territorial al Regne Unit, Espanya, el Canadà, Bèlgica, l'Índia i Suïssa indica que les autoritats centrals de vegades poden participar en profecies autonegadores. Alguns governs estan disposats a «reformar-se» per evitar un «empeïtiment» forçat, una consideració que genera una rica agenda d'investigació (O'Leary, Lustick i Callaghy 2001).

En tercer lloc, alguns casos d'èxit del pluralisme territorial suggereixen que, almenys amb un bon nombre de nacionalitats, l'autonomia ha d'anar acompanyada de la distribució del poder consociacional en les institucions federals o centrals. Aquests acords eviten el majoritarisme per part de la nacionalitat dominant, i fan més probable que les minories tinguin un interès en l'estat. És un error considerar que l'autonomia és un simple substitut de les institucions de l'estat inclúsiu, encara que algunes minories, com els kurds de l'Iraq durant les negociacions constitucionals del 2005, poden estar disposades a canviar la influència al centre per més autonomia. El repartiment de poder es pot afiançar en lleis o documents constitucionals, o, d'una manera menys atractiva des de la perspectiva de la minoria, pot ser el resultat de convenis o de la política general, els resultats d'eleccions generals (que deixen en mans de les minories l'equilibri de poder a les cambres legislatives centrals). Les institucions governamentals federals inclusives i les convencions han ajudat a mante-

31. Sisk es referia a la intervenció internacional en conflictes ètnics, però la seva visió s'aplica també a les decisions per crear sistemes federals (Sisk, 1996, p. 111).

nir units el Canadà, Suïssa, l'Índia, Bèlgica i Espanya.<sup>32</sup> El règim autonòmic espanyol ha estat, com a molt, cordial quan les nacionalitats minoritàries han gaudit d'influència a Madrid. En canvi, hi ha proves que l'absència, o col·lapse, de les institucions federals inclusives o centrals ha contribuït a la ruptura i la secessió. Iugoslàvia es va trencar després que el seu Consell Federal, la institució política més important de l'estat, que es basava en principis (no democràtics) consociacionals, va ser absorbida pels polítics serbis.<sup>33</sup> La precipitació de Nigèria en una guerra civil i els intents de secessió els anys 1966-1967, seguits d'un cop d'estat que va convertir el centre en una reserva d'oficials ibos i un contracop en què es van derrocar aquests funcionaris (Suberu, 2001). També s'ha vist que gran part dels problemes de la Nigèria posterior als conflictes de la dècada de 1970, incloent-hi la guerra sectària entre musulmans i cristians i l'augment del separatisme violent a la zona del delta, rica en petroli, també s'ha vist que han estat causats per la falta d'inclusió a nivell del centre (Suberu i Diamond, 2002).<sup>34</sup> La descomposició de la federació

32 En el cas de Bèlgica, les disposicions per als principals grups lingüístics en el si de l'executiu federal estan garantides per llei. Al Canadà, la minoria francòfona està inclosa de manera proporcional al gabinet federal per convenció, encara que està representada proporcionalment al Tribunal Suprem del Canadà per llei. A Suïssa, la presidència col·lectiva de set persones és, per convenció, representativa de les diferents comunitats suïsses. L'Índia també ha adoptat convencions consociacionals. El Partit del Congrés va ser un partit consociacional durant el període que va resoldre més bé els conflictes amb Nehru, i els governs federals de l'Índia des de començaments de la dècada de 1990 s'han basat invariablement en coalicions multiètniques (Lijphart, 1996).

33 Després de suspendre l'autonomia de Kosovo i Voivodina, l'aliança serbomontenegrina va obtenir el control de quatre dels set escons del Consell Federal, i va sumir la federació en una crisi.

34 En un país dividit a parts iguals entre musulmans i cristians i entre el nord i el sud, els quatre governs militars del període 1984-1999 van estar encapçalats per musulmans del nord. Després de l'ascensió al poder del general Abacha el 1993, no tan sols el cap d'estat va ser un musulmà, sinó també el cap d'Estat Major de De-

de les Índies Occidentals estava vinculat al dèficit de representació i d'influència dels jamaicans al centre, i la federació de Nyasaland, de Rhodèsia del Sud i del Nord, representaven insuficientment els africans negres, i privilegiaven els colons blancs (Hicks, 1978; Watts, 1996).

En quart lloc, l'èxit del pluralisme territorial sembla vinculat a la naturalesa de la diversitat de l'estat. Les federacions amb una nacionalitat dominant forta, o un *Staatsvolk*, són menys propenses a esquarterar-se que aquelles que no en tenen (O'Leary, 2001b). Això és en part perquè aquestes comunitats dominants poden eliminar o impedir la secessió i, a més, poden ser prou segures, com han demostrat els anglesos, per aplicar-hi el pluralisme territorial. És més probable que la Federació Russa es mantingui unida que no l'antiga Unió Soviètica, com els txetxens han descobert, en part perquè té més russos: els russos constitueixen el 80% de la població de la Federació Russa, però només el 50% de la població de la Unió Soviètica. Altres casos destacats d'Estats que es van esfondrar, com Iugoslàvia, o es van precipitar en la guerra civil i la dictadura militar, com ara Nigèria, no tenien un *Staatsvolk*, o ni tan sols una comunitat majoritària. Però, el que l'*Staatsvolk* fa amb el seu domini pot ser tan important com la seva mera existència. Quan coacciona, dóna suport a un partit o religió totalitaris, maltracta nacionalitats minoritàries, o s'adhereix a cops d'estat centralistes i *putsches*, genera identitats antagòniques, més que no pas complementàries. Quan és liberal, democràtic, respectuós amb els drets i obert a l'acomodació, el pluralisme territorial té més possibilitats de trobar socis que cooperin.

fensa, l'inspector general de Policia, el Ministre d'Afers Interiors, l'assessor de Seguretat Nacional, i el President del Tribunal Suprem (Suberu i Diamond, 2002).

En cinquè lloc, el nombre d'unitats autònomes és important, encara que no d'una manera òbvia. Les federacions pluralistes de dues unitats, o diàdiques, tenen una història abissal (Vile, 1982): Sèrbia i Montenegro no en són més que les darreres víctimes. Això pot ser degut al fet que les divisions en les federacions diàdiques sempre es produeixen al llarg del mateix eix, amb coalicions flotants molt difícils d'acordar-se.<sup>35</sup> Que Bèlgica encara sobrevisqui pot deure quelcom al fet que no sigui una federació diàdica de Flandes i Valònia. L'existència de Brussel·les com a unitat independent pot haver impedit la secessió de Flandes. Que no sigui una federació de dues unitats del Quebec i el Canadà anglès pot haver contribuït a l'estabilitat del Canadà. La divisió de la població canadensa anglòfona molt més nombrosa, en nou províncies ha creat un equilibri de forces múltiple, menys amenaçador per al Quebec, i fa possibles aliances interprovincials que superen la fractura ètnico-lingüística. Referir-se a l'avantatge d'un equilibri de poders múltiple no és, tanmateix, un argument per imposar-lo mitjançant una estratègia maquiavèl·lica de subdivisió de les unitats regionals pertanyents a diferents comunitats nacionals. Però si un equilibri de poders múltiples es desenvolupa orgànicament, com ha passat al Canadà, llavors sí que és útil. Algunes comunitats dominants poden acceptar la divisió del seu territori en diverses regions, sempre que la seva aspiració a l'autogovern col·lectiu es pugui expressar en el si de les institucions de la unió, o a nivell de les institucions federals. Però és probable que les nacionalitats minoritàries es resistixin a qualsevol partició imposada de la seva regió autònoma, com els kurds de l'Iraq, sens dubte, haurien

35 Les *federacies* solitàries vinculades a estats altrament unitaris semblen durar més temps, potser perquè la *federacy* típica (per exemple, les illes Aland, o Groenlàndia) molt poques vegades són essencials en el sistema polític central (per exemple, Finlàndia i Dinamarca) (Rezvani, 2003).

fet si els Estats Units o Bagdad haguessin provat de procedir a la partició del Kurdistan (O'Leary *et al.*, 2005).

En sisè lloc, la prosperitat econòmica, distribuïda adequadament, augmenta les perspectives de pluralisme territorial. Pot permetre la redistribució des de les regions riques a les menys riques, i vincular aquestes darreres a l'estat sense suscitar la rancúnia de les primeres. El contraexemple de l'Índia, fins fa poc no pas un exemple de prosperitat contínua, suggereix que la prosperitat material —o compartida— és un factor propiciador, i no una condició necessària, del pluralisme territorial estable. La hipòtesi contrària és que greus conflictes de distribució —dels recursos naturals, o polítics fiscals o aranzelàries o de subsidis—, sobretot si coincideixen amb les lleialtats nacionals, ètniques, lingüístiques o religioses, poden aclaparar els estats pluralistes territorials.

En setè lloc, les perspectives relatives a l'èxit del pluralisme territorial es reforcen, fins i tot en unes circumstàncies altrament desfavorables, allà on els agents internacionals, incloent-hi els estats poderosos propers, tenen un gran interès a mantenir unit l'estat en qüestió. Bòsnia i Hercegovina no està destinada al fracàs, sempre que l'OTAN i la Unió Europea no ho vulguin així. El pluralisme territorial pot funcionar a Moldàvia i Geòrgia, si Rússia deixa clar als seus clients de Transnístria, Abjazia i Ossètia del Sud que dona suport a la integritat territorial i la sobirania de Moldàvia i Geòrgia. Si la federació de l'Iraq sobreviu, malgrat la completa absència d'una identitat iraquiana sentida entre els kurds, que van patir un tractament genocida per part del règim de Saddam, serà en part perquè els Estats Units, Turquia i l'Iran s'oposen fermament a un Kurdistan independent. L'únic escenari en el qual sembla factible un Kurdistan independent és que la resta de l'Iraq s'enfonsi: és a dir, si es posa de manifest que l'Iraq no té

un *Staatsvolk* xiïta o àrab capaç de mantenir-lo unit. Els dirigents polítics del Kurdistan tenen actualment la intenció de fer que l'Iraq funcioni com una federació pluralista, perquè l'autonomia que garanteix la Constitució del 2005 ofereix un futur millor i més segur que una oferta formal d'independència (O'Leary, 2008c). «Veu» és millor que «sortida», com ha de ser en qualsevol federació pluralista democràtica que vulgui sobreviure (Hirschman, 1970).

Aquesta anàlisi ha mirat d'oferir un tractament separat de les disposicions territorials pluralistes. Aquests arranjaments no ofereixen la panacea, la política no acaba mai; i les disposicions territorials pluralistes tenen les seves patologies o punts febles («Qüestions de West Lothian»; regions amb representació insuficient a les institucions del centre, especialment a la segona cambra; prioritització de la «representativitat» i la «inclusió» sobre les idees abstractes d'«abandó» i «mèrit»; el xoc de múltiples *demoi*, no d'un de sol, i les dificultats en la gestió d'un model just i viable de federalisme fiscal). Però el pluralisme territorial ofereix grans beneficis, i sovint més importants i tot. Presenta algunes possibilitats d'acomodar nacionalitats, religions, llengües i ètnies múltiples, amb consentiment i justícia. Rebutja l'assimilació i el control (repressió) coercitiu. Implica, d'una manera més polèmica, el rebuig de la integració, és a dir, la idea que les nacionalitats mobilitzades es poden acostentar amb els drets individuals (autonomia personal) i que no requereixen institucions públiques d'acomodació de la seva nacionalitat, cultura i identitat. La integració és, possiblement, el mètode dominant a Occident per a la regulació de conflictes, però hi ha poques proves que pugui funcionar en indrets plurinacionals. Donar suport al pluralisme territorial implica rebutjar l'opinió que les nacionalitats mobilitzades d'escala considerable, en posició de triar lliure-

ment, es puguin accontentar amb formes d'autonomia col·lectiva. També hem suggerit que no hi ha cap raó a priori perquè el pluralisme territorial hagi de ser més discriminatori que altres institucions de fonament territorial, incloent-hi les d'estats formalment integradors. No hem insinuat que el pluralisme territorial garanteixi l'estabilitat o la unitat. Hem suggerit que és la millor inoculació contra la secessió que hi ha disponible ara mateix com a medicina institucional als llocs plurinacionals. Els governs que no provin el pluralisme territorial poden presidir la mort dels seus estats.

## Bibliografia

- ALCOCK, A. «Finland: The Swedish-speaking Community», a *Minorities and Autonomy in Western Europe*, editat per M. R. Group. Londres: Minority Rights Group, 1991.
- ALCOCK, A. «From Conflict to Agreement in Northern Ireland: Lessons in Europe», a *Northern Ireland and the Divided World*, editat per J. McGarry. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 159-180.
- BARROS, J. *The Aaland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations*. New Haven, CT: Yale University Press, 1968.
- BARZANI, N. «The Kurdistan Region: Invest in the Future», a *The Kurdistan Region: Invest in the Future. An Official Publication of the Kurdistan Regional Government*, editat per B. O'Leary, 2008. Washington DC: Newsdesk Media. p. 14-21.
- BAUER, O. *The Question of Nationalities and Social Democracy*, editat per Ephraim Nimni. Traduït per J. O'Donnell. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.



- BOGDANOR, V. «Asymmetric Devolution: Toward a Quasi-Federal Constitution?», a *Developments in British Politics*, 7. Editat per Dunleavy, *et al.* Nova York: Palgrave, 2003, p. 222-241.
- BRANCATI, D. «Is Federalism a Panacea for Post-Saddam Iraq?». *The Washington Quarterly*, 27 (2), 2004, p. 7-21.
- BRAUDE, B. i BERNARD L. (eds.). *Christians and Jews in the Ottoman Empire: The Functioning of a Plural Society*. Dos vols. Vol. II: «The Arabic-Speaking Lands». Nova York: Holmes and Meier, 1982.
- BROWN, P. «The Aaland Islands Question (a Editorial Comment)». *American Journal of International Law*, 15 (2), 1921, p. 268-272.
- BRUBAKER, R. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- BULPITT, J. *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*. Manchester: Manchester University Press, 1982.
- COAKLEY, J. «Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict». *International Political Science Review*, 15 (3), 1994, p. 298-314.
- CODAGNONE, C. i FILLIPOV, V. «Equity, Exit and National Identity in a Multinational Federation: The “Multicultural Constitutional Patriotism” Project in Russia». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26 (2), 2000, p. 263-288.
- CONNOR, W. *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- «The Impact of Homelands upon Diasporas», a *Modern Diasporas in International Politics*, editat per G. Sheffer. Londres: Croom Helm, 1986, p. 16-46.
- DAFTARY, F. «The Matignon Process and Insular Autonomy as a response to Self-determination Claims in Corsica».

- Document llegit a l'Associació per a l'Estudi de les Nacionalitats a Nova York, 2001.
- DAHRENDORF, R. «Preserving Prosperity». *New Statesman and Society*, 13 (29), 1995, p. 36-40.
- DAWISHA, A. i DAWISHA, K. «How to Build a Democratic Iraq». *Foreign Affairs*, 82 (3): 2003. p. 36-50.
- ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.
- *Federalism and the Way to Peace*. Kingston, Ontàrio: Queen's University Press, 1994.
- FRAENKEL, J. i GROFMAN, B. «A New-Downsian Model of the Alternative Vote as a Mechanism for Mitigating Ethnic Conflict in Plural Societies». *Public Choice*, 2004.
- «Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies? The Case of Fiji». *Comparative Political Studies*, 39 (5), 2006a, p. 623-651.
- «The Failure of the Alternative Vote as a Tool for Ethnic Moderation in Fiji. A Rejoinder to Horowitz». *Comparative Political Studies*, 39 (5), 2006b, p. 663-666.
- GOBLE, P. «(A New Kind of Autonomy, RFE/RL Russian Federation Report)», *A New Kind of Autonomy, RFE/RL Russian Federation Report*, 2000. <<http://www.minelres.lv/minelres/archive/05142000-21:38:48-8046.html>>.
- GORDON, M. *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origins*. Nova York: Oxford University Press, 1964.
- GUNTER, M. *The Kurds in Turkey: A Political Dilemma*. Boulder, CO: Westview Press, 1990.
- GURR, T. R. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1993a.
- «Settling Ethnopolitical Conflicts», a *Minorities at Risk: A*

- Global View of Ethnopolitical Conflicts*, editat per T. Gurr, 1993a. Washington: United States Institute of Peace Press, 1993b.
- «Nonviolence in Ethnopolitics: Strategies for the Attainment of Group Rights and Autonomy». *Political Science and Politics*. XXXIII (2): 2000a, p. 155-160.
  - *People Versus States: Minorities at Risk in the New Century*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2000b.
- HANNUM, H. «The Limits of Sovereignty and Majority Rule: Minorities, Indigenous Peoples and the Rights to Autonomy», a *New Directions in Human Rights*, editat per E. Lutz, H. Hannum i K. J. Burkert. Filadèlfia: University of Pennsylvania Press, 1989.
- *Autonomy, Sovereignty, and Self-determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. Filadèlfia: University of Pennsylvania Press, 1990.
  - «Documents on autonomy and minority rights». *Dordrecht*. Boston: M. Nijhoff, 1993.
  - «Autonomy, Sovereignty, and Self-determination: The Accommodation of Conflicting Rights». Rev. ed. Filadèlfia: University of Pennsylvania Press, 1996.
- HECHTER, M. *Containing Nationalism*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- HICKS, U. K. *Federalism, Failure and Success: A Comparative Study*. Londres: Macmillan, 1978.
- HIRSCHMAN, A. O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1970.
- HOROWITZ, D. L. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press, 1991.

- KRIZSAN, A. «The Hungarian Minority Protection System: A Flexible Approach to the Adjudication of Ethnic Claims». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26 (2), 2000, p. 47-62.
- KYMLICKA, W. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1995a.
- *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press, 1995b.
- «Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe», a *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, editat per W. Kymlicka i M. Opalski. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 13-106.
- LAITIN, D. D. *Identity in Formation. The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- LAPIDOTH, R. E. *Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1997.
- LAPONCE, J. «The Government of Dispersed Minorities: From Constantinople to Ottawa», a *Divided Nations*, editat per T. Kozma and P. Drahos. Budapest: Education Publishing, 1993.
- LEFF, C. «Democratization and Disintegration in Multinational States: The Breakup of the Communist Federations». *World Politic*, 51 (2), 1999, p. 205-235.
- LEONARDY, U. «Treaty Making Powers and Foreign Relations of Federated Entities», a *Federal Practice: Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, editat per B. Coppeters, D. Darchiashvili i N. Akaba. Brussel·les: VUB University Press, 2000, p. 151-168.
- LIEVEN, D. i McGARRY, J. «Ethnic Conflict in the Soviet Union and its Successor States» a *The Politics of Ethnic Conflict*

- Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*. McGarry, J. i O'Leary, B. (eds.), 1993. Londres: Routledge. p. 62-83.
- LIJPHART, A. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1997.
- «The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa?» *Politikon*, 18 (2), 1990, p. 91-101.
- «The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation». *American Political Science Review*, 90 (2), 1996, p. 258-268.
- *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. Nova York i Londres: Routledge, 2008.
- LINZ, J. *Democracy, Multinationalism and Federalism, working paper 1997/103*. Document llegit a l'Institut Juan March, juny de 1997, a Espanya.
- LIPSET, S. M. «The Revolt against Modernity», a *Consensus and Conflict: Essays in Political Sociology*. Nova Brunswick: Transaction, 1985, p. 253-293.
- MAKIYA, K. «A Model for Post-Saddam Iraq». *Journal of Democracy*, 14 (3), 2003, p. 5-12.
- MATHEW, G. «India», a *Handbook of Federal Countries*, editat per A. Griffiths, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005, p. 166-182.
- MCGARRY, J. «Asymmetrical Federalism and the Plurinational State», a *Third International Conference on Federalism: Turning Diversity into Harmony-Sharing Best Practices*, editat per F. Geeruens. Brussel·les: Dept. d'Afers Exteriors, 2006.
- «Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States». *Ethnopolitics*, 6 (1), 2007, p. 105-116.
- «Liberal Consociation and Conflict Management», a *Iraq: Preventing Another Generation of Conflict*, editat per

- B. Roswell, D. Malone i M. E. Bouillon. Boulder, CO: Lynne Reinner, 2007b, p. 169-188.
- «Asymmetrical Autonomy in the United Kingdom», editat per M. Weller, 2008.
- McGARRY, J. i MOORE, M. «Karl Renner, Power-Sharing and Non-Territorial Autonomy», a *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, editat per E. Nimni. Londres: Routledge, 2005, p. 74-94.
- McGARRY, J. i O'LEARY, B. *Explaining Northern Ireland: Broken Images*. Oxford: Blackwell Publishers, 1995a.
- «Five Fallacies: Northern Ireland and the Liabilities of Liberalism». *Ethnic and Racial Studies*, 18 (4), 1995b, p. 837-861.
- *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- «Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation», a *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, editat per S. Noel. Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press, 2005, p. 263-296.
- «Iraq's Constitution of 2005: Liberal Consociation as Political Prescription». *International Journal of Constitutional Law*, 5 (4 [octubre 2007]), p. 670-698.
- McGARRY, J. i SIMEON, R. «Integration or Accommodation: The Enduring Debate in Conflict Regulation», a *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, editat per S. Choudhry. Oxford i Nova York: Oxford University Press, 2008, p. 41-90.
- MILLER, D. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- «On Nationality». *Nations and Nationalism*, 2 (3), 1993, p. 407-451.

- NIMNI, E. *Marxism and Nationalism: Theoretical Origins of the Present Crisis*. Londres: Pluto Press, 1993.
- NORDLINGER, E. «Conflict Regulation in Divided Societies», *Documents ocasionals en Afers Internacionals*. Cambridge, Mass.: Center for International Affairs, Harvard University, 1972.
- O'LEARY, B. «The Nature of the Agreement». *Fordham Journal of International Law*, 22, (4), 1999a, p. 1628-1667.
- «The Nature of the British-Irish Agreement». *New Left Review*, 1999b, 233 (gener-febrer), 1999b, p. 66-96.
- «Agreement is Not Devolution in Unitary State». *Irish Times*, 11 d'octubre, 16, 2001a.
- «An Iron Law of Nationalism and Federation? A (neo-Diceyan) theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and of Consociational Rescue». *Nations and Nationalism*, 7 (3), 2001b, p. 273-296.
- «The Belfast Agreement and the Labour Government: How to Handle and Mishandle History's Hand», a *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, editat per A. Selton. Londres: Little, Brown & Company, 2001c, p. 448-488.
- «Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments» a *From Power-Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, editat per S. Noel. Toronto: McGill-Queens University Press, 2005a, p. 3-43.
- «Power-Sharing, Pluralist Federation and Federacy», a *The Future of Kurdistan in Iraq*, editat per B. O'Leary, J. McGarry and K. Salih. Filadèlfia: University of Pennsylvania Press, 2005b, p. 47-91.
- «Analysing Partition: Definition, Classification and Explanation». *Political Geography*, 26 (8), 2007a, p. 886-908.

- «Iraq's Future 101: The Failings of the Baker-Hamilton Report». *Strategic Insights*, VI (2 [març]), 2007b.
- «A Vision for the Future, Professor Brendan O'Leary interviews Prime Minister Nechirvan Barzani», a *The Kurdistan Region: Invest in the Future. An Official Publication of the Kurdistan Regional Government*, editat per B. O'Leary. Washington DC: Newsdesk Media, 2008a, p. 46-49.
- «Complex Power-Sharing in and Over Northern Ireland: A Self-determination Agreement, a Treaty, a Consociation, a Federacy, Matching Confederal institutions, Inter-Governmentalism and a Peace Process», a *Settling Self-determination Disputes: Complex Power-sharing in Theory and Practice*, editat per M. Weller i B. Metzger. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2008b, p. 61-124.
- (ed.). *The Kurdistan Region: Invest in the Future. An Official Publication of the Kurdistan Regional Government*. Washington DC: Newsdesk Media, 2008c.
- «Iraq's Constitutional Transformation: Symmetry and Asymmetry in the Making of a Pluralist Federation», editat per M. Weller, 2008.
- O'LEARY, B., LUSTICK, I. S. i CALLAGHY, T. (eds.). *Right-Sizing the State: the Politics of Moving Borders*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- O'LEARY, B. i MCGARRY, J. *The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland*. 2a ed. ampliada. Londres & Atlantic Heights, N. J.: Athlone, 1996.
- O'LEARY, B. i MCGARRY, J. *Understanding Northern Ireland: Colonialism, Control and Consociation*. Londres: Routledge, 2008.
- REZVANI, D. R. *Federacy: The Dynamics of Semi-Sovereign Territories* (manuscrit inèdit), 2003.



- ROBERTS, H. «Sound Stupidity: The British Party System and the Northern Ireland Question». *Government and Opposition*, 22 (3), 1987, p. 315-355.
- «Sound Stupidity: The British Party System and the Northern Ireland Question», a *The Future of Northern Ireland*, editat per J. McGarry i B. O'Leary. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 100-136.
- «Soviet Federalism and Ethnic Mobilisation», a *The Soviet Nationality Reader: The Disintegration in Context*, editat per R. Denber. Oxford: Westview, 1992, p. 147-178.
- *Where Nation-States Come From: Institutional Change in the Age of Nationalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007a.
- *Where Nation-States Come From: Institutional Change in the Age of Nationalism*. Princeton: Princeton University Press, 2007b.
- ROBERTS, H. i ROTHCHILD, D. (eds.). *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- ROMANO, D. *The Kurdish Nationalist Movement: Opportunity, Mobilization and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- ROYAL COMMISSION. «Royal Commission on Aboriginal Peoples», a *Royal Commission on Aboriginal Peoples*. Ottawa: Department of Indian and Northern Affairs, 1996.
- SINGH, G. «The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts», a *Ethnic Conflict in India: A Case Study of Punjab*, editat per J. McGarry i B. O'Leary, 1993. Londres i Nova York: Routledge, p. 84-105.
- «The Punjab Crisis Since 1984: A Reassessment». *Ethnic and Racial Studies*, 18 (3 [juliol]), 1995, p. 476-493.

- «Resizing and reshaping the state: India from partition to the present», a *Right-Sizing the State: the Politics of Moving Borders*, editat per B. O'Leary, I. S. Lustick i T. Callaghy. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 138-167.
- SISK, T. *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*. Washington: Princeton University Press, 1996.
- SMITH, R. M. *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History*. New Haven: Yale University Press, 1997.
- SNYDER, J. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. Nova York: W.W. Norton, 2000.
- STEPAN, A. «Modern Multinational Democracies: Transcending a Gellnerian Oxymoron», a *The State of the Nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, editat per J. A. Hall. Nova York: Cambridge University Press, 1998, p. 219-242.
- «Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model». *Journal of Democracy*, 10 (4), 1999, p. 19-34.
- *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- STOURZH, G. «Problems of Conflict-Resolution in a Multi-Ethnic State: Lessons from the Austrian Historical Experience», a *State and Nation in Multiethnic Societies: the Breakup of Multinational States*, editat per U. Ra'anan, M. Mesner, K. Armes i K. Martin. Manchester: Manchester University Press, 1991, p. 67-80.
- SUBERU, R. i DIAMOND, L. «Institutional design, ethnic conflict management and democracy in Nigeria», a *The Architecture of Democracy: Institutional Design, Conflict Management and Democracy*, editat per A. Reynolds. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 400-428.
- SUBERU, R. *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*. Washington D.C.: US Institute of Peace Press, 2001.

- TALABANI, Q. «Building an Inclusive and Tolerant Kurdistan», a *The Kurdistan Region: Invest in the Future. An Official Publication of the Kurdistan Regional Government*, editat per B. O'Leary, Washington D.C.: Newsdesk Media, 2008, p. 172-174.
- TSIELEPIS, T. «Federation or Confederation», a *Sharing the Canadian Experience of Living Together* (un document presentat a una taula rodona sobre Cyprus). Larnaca, Cyprus, 2001.
- VERMEERSCH, P. «Roma Political Participation and Racism: Reflections on Recent Developments in Hungary and Slovakia». *Roma Rights*, 4 (8), 2000.
- VILE, M. J. «Federation and Confederation: The Experience of the United States and the British Commonwealth», a *Political Co-operation in Divided Societies: A Series of Papers Relevant to the Conflict in Northern Ireland*, editat per D. Rea. Dublin: Gill & Macmillan, 1982, p. 216-28.
- WATTS, R. L. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston, Ontàrio: Institute of Intergovernmental Relations/Queen's University, 1996.
- «Federalism, Federal Political Systems, and Federations». *Annual Review of Political Science*, 1, 1998, p. 1117-1137.
- WEINER, M. «The Macedonian Syndrome: An Historical Model of International Relations and Political Development». *World Politics*, 13 (4), 1971, p. 665-683.
- WELLER, M. i WOLFF, S. (eds.). *Autonomy, Self Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*. Londres: Routledge, 2005.
- WIMMER, A. «Democracy and Ethno-religious Conflict in Iraq». *Survival*, 45, (4), 2003-2004, p. 1111-1134.
- YE'OR, B. *The Dhimmis: Jews and Christians under Islam*. Traduït per D. Maisel, P. Fenton i D. Littman. Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press, 1985.

## **2. L'absència de llibertat dels moderns a l'era del constitucionalisme i de l'imperialisme posterior a l'11 de setembre**

**Michael Simpson**

University of Victoria

**James Tully**

University of Victoria

Al llarg del final dels anys noranta i principi del nostre segle, les democràcies constitucionals de tot el món han experimentat un període de ràpid canvi democràtic i constitucional. A mesura que antigues i noves constitucions —locals, nacionals, supranacionals, regionals, globals— experimentaven aquestes transicions, les teories polítiques del constitucionalisme es modificaven recíprocament. Els filòsofs polítics que van reflexionar críticament sobre els principis imperants de legitimitat de la democràcia constitucional a la llum d'aquests canvis pràctics van posar a prova la suficiència dels principis en un sentit i la legitimitat dels canvis en l'altre. Com a conse-

Aquest capítol es va publicar primer amb el títol de «The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy», *Modern Law Review*, 65(2), 2002. Mike Simpson l'ha revisat des de la perspectiva de les tendències recents.

qüència, durant aquest període els teòrics de la política van forjar coneixements nous i cabdals sobre el constitucionalisme.

En aquest capítol volem fer una aportació constructiva a aquest continuat debat europeu i nord-americà sobre la democràcia constitucional mitjançant una nova reflexió crítica sobre aquests coneixements de la dècada anterior des de la perspectiva de les canviants circumstàncies de la democràcia constitucional tal com les experimentem avui dia, especialment en l'era de l'imperialisme posterior a l'11 de setembre. Esperem que la nova reflexió sobre aquests coneixements observats des del present —amb el mateix esperit de reflexió crítica amb què es formaren aquests mateixos coneixements— contribuirà a posar en evidència les tendències contemporànies que avui amenacen el constitucionalisme democràtic i a posar a prova la idoneïtat de les teories i els principis instituits del constitucionalisme i la democràcia mateixos.

Comencem repassant els debats sobre una ampli ventall d'enfocaments dominants i argumentatius, i ens centrem en particular en el diàleg entre John Rawls i Jürgen Habermas de mitjans dels anys noranta. La secció 1 ofereix una breu sinopsi dels principis de legitimitat democràtica tal com es van formular en aquest diàleg, amb l'exposició de dos principis de la democràcia constitucional i sis característiques destacades de com es combinen per posar a prova la legitimitat democràtica de la pràctica constitucional. A la Secció 2 es presenten dues tendències recents del món real que amenacen o limiten la llibertat democràtica des de la perspectiva desenvolupada a la secció 1. A les seccions 3 i 4 s'examinen dues maneres principals en què els filòsofs polítics han recorregut als principis de la secció 1 en resposta a aquestes tendències. Partim de les limitacions d'aquestes respostes i considerem una tercera resposta a la secció 5 —una filosofia pública orientada a la llibertat civil, més ra-

dical, basada en la pràctica— i comencem a perfilar una direcció per a posteriors investigacions crítiques, més vinculada a l'elucidació recíproca dels principis i de l'activitat democràtica.<sup>1</sup>

## 1. Dos principis i sis característiques de la democràcia constitucional

Des del diàleg entre Jürgen Habermas i John Rawls el 1995 fins a l'actualitat, s'han destacat dos principis crítics i abstractes com a normes orientatives per al debat crític de les condicions de legitimitat de les formes contemporànies d'associació política.<sup>2</sup> Aquests són el principi de constitucionalisme (o l'estat de dret) i el principi de democràcia (o sobirania popular). El principi de constitucionalisme (o l'estat de dret) vol que l'exercici del poder polític en el seu conjunt i en cada part

1 Aquesta tercera resposta és la filosofia pública proposada a «Public Philosophy as a Critical Activity», de James Tully, a *Public Philosophy in a New Key, Volume I: Democracy and Civic Freedom*.

2 El diàleg entre Rawls i Habermas es va publicar per primera vegada a *The Journal of Philosophy*, 92 (3), 1995. Tots dos autors van tornar a publicar els seus textos amb petits canvis en col·leccions amb altres obres que contribueixen a explicar els termes més tècnics del debat: HABERMAS, Jürgen, «Reconciliation through the Public Use of Reason» a *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, i RAWLS, John, «Reply to Habermas», a *Political Liberalism*. El debat sobre aquests dos principis que es presenten aquí es basa en Rawls i Habermas, però també en un important cas del Tribunal Suprem del Canadà en el qual s'explica la seva interpretació d'aquests dos principis de legitimitat i tot seguit, s'aplica al cas hipotètic de la secessió d'una província de la federació canadenca, Tribunal Suprem del Canadà, *Reference re the Secession of Quebec*, 2 SCR 217 [1998], reeditat amb el comentari de David Schneiderman, (ed.) *The Quebec Decision: Perspectives on the Supreme Court Ruling on Secession*, p. 14-72, en particular, §§ 32-82. Per a aquesta interpretació del cas de referència com a aplicació d'aquests dos principis de legitimitat, subdividida en quatre principis per al context particular, vegeu TULLY, James, *Public Philosophy in a New Key, Volume I*. La formulació del principi de constitucionalisme en aquest apartat segueix de prop el Tribunal Suprem. El Tribunal Suprem diferencia entre el constitucionalisme i l'estat de dret (§§ 70-78), però, com Habermas i Rawls, també utilitza «constitucionalisme» en el sentit ampli per incloure'ls tots dos (§ 32).

de qualsevol sistema *constitucionalment* legítim de cooperació política, social i econòmica ha d'exercir-se segons i d'acord amb un sistema general de principis, normes i procediments, incloent-hi els procediments per a la modificació de qualsevol principi, norma o procediment. La «constitució» en el sentit estricte és el grup de principis, normes i procediments suprems o «essencials» al qual estan subjectes les altres lleis, institucions i autoritats governants dins l'associació. En el sentit més ampli, «constitució» inclou «l'estat de dret»: el sistema de lleis, regles, normes, convencions i procediments que regeixen les accions de tots els que hi estan subjectes.

El principi de democràcia (o sobirania popular), exigeix que, tot i que el poble o pobles que componen una associació política estiguin subjectes al sistema constitucional, aquests, o els seus representants delegats, també han d'autoimposar-se el sistema general per ser sobirans i lliures i, per tant, perquè l'associació sigui *democràticament* legítima. El poble o pobles sobirans s'«imposen» el sistema constitucional a força de tenir capacitat de decisió sobre els principis, normes i procediments a través del diàleg de raons públiques en les pràctiques democràtiques de deliberació, sigui directament o indirectament a través dels seus representants (sempre que siguin dignes de confiança, responsables i revocables i les deliberacions siguin públiques), generalment de manera poc sistemàtica tot prenent algun subgrup dels principis, normes i procediments del sistema. Aquestes pràctiques democràtiques de deliberació estan al seu torn regides per normes (per ser constitucionalment legítimes), però les normes també han d'estar obertes a l'esmena democràtica (per ser democràticament legítimes).<sup>3</sup>

3 En algunes versions del principi democràtic no n'hi ha prou de tenir influència, directament o indirectament. També cal incidir en l'exercici del poder sobre les ma-

Habermas i Rawls segueixen Constant i anomenen «llibertat dels antics» el principi democràtic. Com diu Habermas, «els drets polítics de participació i comunicació que fan possible l'exercici de l'autodeterminació dels ciutadans». Anomenarem la llibertat de sobirania popular expressada pel principi de democràcia «llibertat democràtica» en lloc de «llibertat antiga», perquè és «el govern del poble». Si les normes per les quals es regeix el *demos* les imposa algú altre, i encara que el *demos* tingui una sèrie de llibertats en aquest règim imposat per altres, no és autònom, autodeterminat ni sobirà, i, per tant, no és lliure. Ser lliure en democràcia no tan sols és poder participar de diverses maneres, d'acord amb els principis, normes i procediments del sistema constitucional, i això ja és ben important, sinó també, i essencialment, poder fer sempre un pas enrere, dissentir i posar en dubte els principis, normes i procediments imperants i participar en debats (regits per normes) sobre aquests, o sovint sobre un subconjunt d'aquests, amb els que governen. Habermas i Rawls també estan d'acord amb Constant en la idea que una democràcia constitucional moderna s'esforça a «combinar» aquesta llibertat democràtica o «política» amb la «llibertat dels moderns»: en la formulació d'Habermas, «la llibertat de creença i de consciència, la protecció de la vida, la llibertat personal i la propietat: en de-

tèries en què es té influència: és a dir, exercir el poder junts, en lloc de delegar-lo. Aquest article deixa de banda aquesta condició més restrictiva i considera suficient que el poble o els pobles de l'associació exerceixin plegats les raons públiques sobre els poders públics en les negociacions que estan vinculades a la implementació. Tot i que existeix un ampli acord sobre aquests dos principis de legitimitació, hi ha desacord sobre la seva formulació. Habermas formula el principi de democràcia en el sentit de dos principis («D» i «U») i Rawls en termes de «quatre etapes» del debat de raons públiques. HABERMAS, Jürgen, «Discourse Ethics» i RAWLS, John, «Reply to Habermas» a *Political Liberalism*, p. 396-406. El Tribunal Suprem del Canadà prefereix resoldre-ho amb les formulacions de cas específic de tots dos principis.



finitiva, l'essència dels drets privats subjectius». Aquests dos tipus de llibertat sovint s'anomenen «autonomia pública» i «autonomia privada», respectivament.<sup>4</sup>

En resum, una associació política és legítima si i només si també és igualment constitucional i democràtica: és a dir, la combinació de la democràcia *constitucional* i el constitucionalisme *democràtic*. Tots dos principis són la llei fonamental implícita en les constitucions modernes.

El debat crític en l'última dècada ha posat de manifest sis de les característiques d'aquestes dues normes de legitimació. La primera característica és el seu caràcter crític i abstracte. Són «crítics i abstractes» en el sentit que no són acordades i s'apliquen directament a casos particulars. Més aviat són principis crítics de fons que *orienten* els participants en el debat crític i la impugnació de la legitimitat o il·legitimitat d'una pràctica de governament. Per dir-ho d'una altra manera, els participants en les lluites polítiques esgrimeixen amb relació a un cas tradicions d'interpretació, concepcions i ponderacions molt diferents i sovint conflictives de les consideracions constitucionals i democràtiques. El que comparteixen

4 HABERMAS, «Reconciliation through the Public Use of Reason», a *The Inclusion of the Other*, p. 68-69, i compareu RAWLS, «Reply to Habermas» a *Political Liberalism*, p. 396. Constant de vegades inclou l'autonomia pública o «llibertat política», els drets de participació democràtica en les democràcies representatives, a les «llibertats dels moderns» (p. 310-311) i altres vegades separa tots dos d'una manera semblant a Habermas i Rawls i diu que han de «combinar-se» (p. 323-328). A més, Habermas equipara sovint el principi de constitucionalisme amb la «llibertat dels moderns» a partir del supòsit que la funció d'una constitució moderna és protegir els drets subjectius o l'autonomia privada. Tot i que és evident que és una funció d'una constitució moderna i que sovint s'interpreta com la funció, nosaltres, com Rawls i el Tribunal Suprem del Canadà, ho veiem com una funció entre diverses, i per tant no equipararem la protecció dels drets de l'autonomia privada amb el principi de constitucionalisme. Aquest article està dedicat exclusivament a la qüestió de la legitimitat de les pràctiques de la democràcia constitucional amb relació al principi de democràcia. La qüestió de la seva legitimitat amb relació al principi de constitucionalisme és ben diferent.

els demòcrates neoliberals, els socialdemòcrates, els demòcrates socialistes, les demòcrates feministes, els ecodemòcrates, els demòcrates pluralistes, els demòcrates comunitaristes, els demòcrates argumentatius i els demòcrates cosmopolites és una *orientació* democràticoconstitucional abstracta i crítica respecte dels sistemes de cooperació en què es troben (vegeu característica tres). Comparteixen, per dir-ho així, un mode de problematització de la seva identitat política. Encara que els principis són «abstractes» en aquest sentit, no són infundats. Són normes immanents en les pràctiques de la cooperació política de la modernitat tardana, i per tant són l'orientació de l'autoconsciència crítica i l'autoformació que s'assumeix pel fet de participar en aquestes pràctiques (vegeu característica sis).<sup>5</sup>

La segona característica és que tots dos principis són «equiprimordials». Són igualment bàsics. Si el principi de constitucionalisme adquireix prioritat sobre el principi de democràcia, de manera que la constitució és el fonament dels drets i les institucions democràtics, però no està subjecte al seu torn al debat democràtic, l'associació és il·legítima. Es considera que la política es redueix a la «juridificació» i pateix un «dèficit democràtic», com, per exemple, a la Unió Europea o en formes de liberalisme que posen la constitució

5 La immanència de tots dos principis en la cultura política moderna, la pluralitat de tradicions rivals però raonables d'interpretació i aplicació dels principis i la consegüent orientació crítica dels participants són fonamentals per als enfocaments de Rawls i Habermas i per als teòrics contemporanis d'altres tradicions democràticoconstitucionals esmentades al text. Per descomptat que és possible posar en dubte tota aquesta orientació des d'algunes altres perspectives. Tanmateix, és interessant observar, com va fer Hegel, quants dels intents de fer-ho es queden atrapats en els dos principis d'una manera o altra, i així impliquen una contradicció de resultat (com sosté Habermas), o si no voregen l'especulació ociosa. Sobre l'argument de Hegel, vegeu NEUHOUSER, Frederick, *Foundations of Hegel's Social Theory: Actualizing Freedom*.

abans i al marge de les pràctiques de la controvèrsia i l'esmena democràtiques. Si, al contrari, el principi democràtic adquireix prioritat, es diu que l'associació és il·legítima perquè es tracta d'«una tirania de la majoria», sense normes ni procediments, o l'experiència llicenciosa de «disposició buida».<sup>6</sup>

La tercera característica és l'element irreductible de desacord raonable. En qualsevol cas sempre hi haurà desacords entre els jutges, els representants i els ciutadans sobre la interpretació, els procediments, l'aplicació, la institucionalització i la revisió segons els principis orientadors del constitucionalisme i la democràcia; desacords pels quals hi haurà bones raons, però no decisives, en cada bàndol. Això és evidentment cert en circumstàncies no ideals de la política del món real, però també és cert en la teoria ideal, com ha sostingut Jeremy Waldron. El desacord raonable i, per tant, el disseny són inevitables i recorren tota la teoria i la pràctica

6 Vegeu HABERMAS, «Reconciliation», a *The Inclusion of the Other*, p. 67-73, i RAWLS, «Reply», a *Political liberalism*, p. 409-421. A «Reconciliation», Habermas va objectar que Rawls subordinava el principi de sobirania popular al principi de l'estat de dret, com fan sovint els demòcrates liberals. Rawls va respondre que el seu «liberalisme polític», en el qual la legitimitat de l'estructura bàsica d'una associació política es basa en el debat de raons públiques entre ciutadans lliures i iguals, tracta igualment tots dos principis (vegeu especialment p. 407 i la seva referència a Frank Michelman: «Interpreto que el constitucionalisme nord-americà [...] es basa en dues premisses relatives a la llibertat política: en primer lloc, que el poble dels Estats Units és políticament lliure en la mesura en què es governa per si mateix col·lectivament, i en segon lloc, que el poble dels Estats Units és políticament lliure en la mesura en què es regeix per lleis més que per homes [...] Considero que són premisses amb relacions problemàtiques entre si i, per tant, amb un significat, que estan subjectes a una infinitat de disputes.»). Rawls aclareix més aquesta qüestió a «The idea of a public reason revisited», inclòs a *The Law of Peoples with The Idea of Public Reason Revisited*. Habermas analitza més a fons la condició de coiguals de tots dos principis a «On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy», a *The Inclusion of the Other*. (Sir Isaiah Berlin és un exemple d'un liberal que concedeix prioritat i, de vegades, exclusivitat al principi de constitucionalisme.)

(incloent-hi els «raonables»). Així doncs, hi haurà acord i desacord democràtics no tan sols *dins* els estats de dret, sinó també *sobre* els estats de dret. Aquests trets també expliquen per què hi ha moltes concepcions i tradicions d'interpretació de la democràcia i el constitucionalisme rivals (esmentats a la característica 1).<sup>7</sup>

Aquesta tercera característica s'anomena dimensió «agonista» de la democràcia constitucional, ja que implica que cap estat de dret, procediment o acord estan a la pràctica permanentment aïllats del debat en una societat oberta. Les pràctiques democràtiques de la discussió i la disputa que abans se suposava que es basaven en arranjaments constitucionals permanents, sobre els quals se suposava que el poble s'havia posat d'acord una vegada per sempre, ara es considera que afecten també aquests acords i, per tant, l'«agonisme» (la paraula grega que significa “lluïta”) es considera un tret definitori del constitucionalisme democràtic, que explica en part i també reforça l'estatus de coigualtat de tots dos principis.<sup>8</sup>

7 Vegeu WALDRON, Jeremy, *Law and Disagreement*, p. 102-106, i *The Dignity of Legislation*, p. 153-154. Waldron sosté que Rawls està compromès amb l'opinió anterior segons la qual és possible un acord sobre els trets essencials constitucionals, però no és clar que ho estigui a *Political Liberalism*, p. 54-58 i «The Idea of Public Reason Revisited», on suggereix que sempre hi haurà una família de concepcions polítiques de justícia rivals i raonables. Sembla que Habermas continua sostenint que hi podria haver un acord tant sobre els procediments democràtics per aprovar una norma de coordinació de l'acció (un estat de dret) com sobre un projecte de norma en els procediments democràtics, almenys en principi. Tanmateix, no és clar com hem d'entendre aquests dos tipus de consens, atès el seu estatus ideal i gairebé transcendental. Si són simplement ideals crítics, i no normatius (és a dir, els ideals que estan oberts a les crítiques d'un altre punt de vista, i per tant sempre subjectes al debat de raons democràtic), llavors no és gens clar que aquests siguin incompatibles amb l'opinió que el desacord sigui total, sobre qüestions de dret, així com del bé. Aquest és, al capdavant, l'estatus dels dos principis de legitimitat i és la forma en què alguns dels seus seguidors, com Simone Chambers i Seyla Benhabib, han interpretat el seu enfocament.

8 Sobre la dimensió agonística de la democràcia constitucional, vegeu HONIG, Bonnie, *Political Theory and the Displacement of Politics*; CONNOLLY, William, *The Ethos*

La quarta característica se segueix de les tres primeres. Qualsevol associació política democràtica i constitucional, des d'una ciutat a un ordre mundial de diverses capes, que vulgui legitimar les seves disposicions en virtut d'aquests dos principis coiguals, serà un ordre constitucional «negociat» o un ordre continuament «conciliat». La Constitució o els principis que la justifiquen no es poden considerar un fonament o marc permanents subjacents al debat democràtic i la legislació. Han d'estar mútuament sotmesos a legitimació a través de pràctiques d'intercanvi de raons democràtiques per part dels que hi estan subjectes en el decurs del temps. Tan bon punt esdevé un principi constitucional, norma o llei establertes com a base de les institucions democràtiques, al seu torn s'obre en principi al desafiament, la deliberació i l'esmena democràtics. Cap negociació o resolució particulars serà definitiva, ja que sempre hi haurà la possibilitat de desacord raonable i, en segon lloc, les negociacions particulars es duren a terme d'acord amb alguns principis, normes i procediments que no es qüestionen al llarg de les negociacions, sota pena d'un retrocés infinit, per ser *constitucionalment* legítimes, però que han d'estar obertes a la revisió democràtica en el futur, per ser *democràticament* legítimes.

Al començament del període modern, es va suposar que hi havia un cert ordre definitiu de les associacions polítiques legítimes cap a les quals tendien la democratització i la constitucionalització. Per tant, es va considerar que la funció de la filosofia política era avançar cap a la teoria definitiva de la justícia o dels procediments democràtics definitius de legitimació en els

*of Pluralization*; GRAY, John, *Enlightenment's Wake: Politics and Culture at the Close of the Modern Age*, i MOUFFE, Chantal, «For an Agonistic Model of Democracy», a *The Democratic Paradox*. Mouffe sosté que el desacord i l'agonisme són el resultat de la incompatibilitat de les lògiques dels dos principis fonamentals del constitucionalisme i la democràcia (p. 1-35).

quals els ciutadans mateixos podrien arribar a acords definitius sobre l'ordenament just de la seva associació. Ara, com a resultat de dos-cents anys de modelar i remodelar la constitució i de debats sobre teories rivals i canviants de la justícia democràtica-constitucional, comprenem més bé com els dos principis de legitimació es combinen d'aquesta manera oberta i no definitiva. El constitucionalisme democràtic és una activitat més que no pas un estat definitiu. La legitimitat no es basa en una aproximació a un cert consens ideal, sinó en la relació mútua entre els estats de dret predominants i les pràctiques democràtiques i judicials de desacord, la negociació, l'esmena, la posada en pràctica i la revisió en curs.<sup>9</sup>

El Tribunal Suprem del Canadà il·lustra aquesta característica a *Reference re the Secession of Quebec*. Mentre que l'expressió clara i vàlida en l'aspecte procedimental de la voluntat de la majoria d'un membre d'una associació constitucional per al canvi constitucional no pot per si mateixa efectuar aquest canvi constitucional unilateralment (com ara la secessió d'una província), sí que constitueix l'exercici del dret d'iniciar el canvi constitucional (el principi democràtic) i així inicia les negociacions constitucionals sobre aquest canvi. Els altres membres tenen un deure constitucional recíproc de negociar de bona fe, però les negociacions han de procedir d'acord amb la protecció dels drets individuals, el drets de les

9 El caràcter «negociat», més que «fundacional», del constitucionalisme democràtic és el tema central del Tribunal Suprem del Canadà, *Reference re the Secession of Quebec*, §§ 66-78. James Tully, «Multinational Democracies», demostra que el desacord raonable i la negociació sorgeixen en part de la diversitat dels membres de les associacions constitucionals contemporànies i les complexes relacions entre aquestes. Jo Shaw analitza el constitucionalisme a la Unió Europea de manera similar a «Postnational Constitutionalism in the European Union», *Journal of European Public Policy*, 6(4), 1999, p. 579-597, i «Relating Constitutionalism and Flexibility in the EU» a Gráinne de Búrca i Joanne Scout (eds.), *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?*

minories, el principi de federalisme, etcètera (el principi constitucional).<sup>10</sup>

La cinquena característica és la manera com la globalització política modifica els principis de constitucionalisme i de democràcia. Aquesta és la característica més difícil d'exposar breument. En un període anterior es pensava que el poble sobirà podria actuar de manera uniforme i unida en l'exercici de la seva autonomia pública (per exemple, en una assemblea constituent o una societat civil), quant a la constitució d'un govern representatiu central, i en un estat-nació independent. Les tradicions lockeana i rousseauiana comparten aquestes tres assumpcions. Ara es consideren insostenibles. En primer lloc, el poble és divers i està dispers: exerceix la seva llibertat democràtica en una multiplicitat d'indrets. En segon lloc, les funcions del govern no estan localitzades dins un conjunt d'institucions representatives tradicionals i el seu marc constitucional, ni són controlades per aquest. Hi ha tantes «pràctiques de governament» com sistemes o pràctiques de coordinació de l'acció, travessant els àmbits públic, privat i voluntari, i en les quals els individus i el grup tenen dret d'expressar-se sobre com es regeix la seva conducta. Aquesta dispersió de pràctiques de governament i de llibertat democràtica (que sovint tenen una relació llunyana amb les institu-

10 El Tribunal Suprem del Canadà, *Reference re the Secession of Quebec*, §§ 83-94 (vegeu a James Tully, «Multinational Democracies»). També podem veure que la interpretació anterior de la democràcia constitucional es basa en la suposició irrealitzable que el poble podria, simultàniament, ser sobirà sobre la Constitució (el principi democràtic) i estar-hi subjecte (el principi constitucional). Michel Foucault sosté que aquest «doble» sobirà i subjecte va ser una de les tensions constitutives i irresolubles del pensament i la pràctica moderns a *The Order of Things*, p. 312-328. La darrera interpretació «negociada» moderna o postmoderna de la democràcia i el constitucionalisme reconeix simplement que no es poden resoldre de cap manera definitiva, i dissol així, en lloc de superar, les apories, suggereix Foucault.

cions tradicionals del govern representatiu i l'estat de dret) en general s'anomena «governament sense govern» o l'extensió de la «governabilitat». En tercer lloc, la diversificació de pobles i el governament no està inclosa en els estats-nació independents westfaliens. Les institucions i activitats de les democràcies constitucionals són cada vegada més un barreja de governs representatius constitucionals en estats-nació i xarxes de governament més noves, encavalcades que s'estenen des del nivell local i regional, el nacional i federal i fins al supranacional i global.<sup>11</sup>

Això no vol dir que una pràctica de govern sigui legítima només si funciona d'acord amb els principis del constitucionalisme i la democràcia. Moltes formes de governament són sovint no-constitucionals i no-democràtiques, i coordinen l'activitat dels participants sense que hi tinguin veu directa: mercats, sistemes de propietat, burocràcies administratives, famílies, empreses i règims reguladors. Tanmateix, significa que si un sistema de cooperació no s'organitza democràticament i constitucionalment, després requereix una justificació

11 La descentralització de l'autonomia pública i els punts de governament és una preocupació essencial per a Habermas a *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Per a una extensió del seu plantejament de la política global, vegeu Andrew Linklater, *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westfalian Era*. David Held i els seus col·laboradors presenten una visió una mica diferent d'aquests tres canvis globals, anomenada democràcia cosmopolita, resumida a *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, eds. Danielle Archibugi, David Held i Martin Köhler. L'expressió «governament sense govern» és de James Rose-neau, «Governance and Democracy in a Globalizing World», a *Re-imagining Political Community*. El terme «governabilitat» és de Michel Foucault i els seus estudiants: vegeu Nikolas Rose, *The Powers of Freedom: Reframing Political Thought* i de Mitchell Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Vegeu la sinopsi exhaustiva de la investigació en aquesta àrea que ha preparat WALKER, Neil, «The Idea of Constitutional Pluralism», *Modern Law Review* 65 (3), 2002, p. 317-359. Alguns d'aquests canvis s'analitzen a *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).



pública que es pugui presentar a la gent que subjecta a ell i als seus efectes (justificacions com ara l'eficiència, la competència, la utilitat, la distinció entre públic i privat, la tradició, etcètera). I aquestes justificacions, pels motius analitzats a la característica tres, han d'estar sempre obertes al desacord i a la deliberació democràtics (dels tipus d'adversaris esmentats a la característica 1).<sup>12</sup>

La característica sisena i última és la relació pragmàtica dels principis de constitucionalisme i democràcia amb les pràctiques de «ciutadanització». Els membres de les democràcies constitucionals esdevenen «ciutadans» no tan sols en virtut d'un conjunt (favorable) de drets i deures garantits constitucionalment que els permeten participar en les institucions de la seva associació. També adquireixen la seva identitat *com a* ciutadans —una forma tant de coneixement d'un mateix com d'autoformació— pel fet d'exercitar aquests drets: de participar en institucions democráticoconstitucionals i, encara més important, de participar en el ventall de pràctiques de deliberació sobre les institucions existents. La participació en aquestes activitats diverses (negociacions sobre la darrera política sanitària i d'igualtat al lloc de treball, implicació en el debat públic sobre canvi legal i polític, política de partits i promulgació de la legislació, grups d'interessos, moviments socials, portar una llei al tribunal, deliberacions i votacions en referèndums constitucionals, desobediència civil, i, el cas més extrem, l'activitat lockeana

12 Les diferències entre les principals escoles de la democràcia constitucional (socialista, neoliberal, ecologista, etc.) consisteixen en desacords sobre el caràcter raonable d'aquestes justificacions per protegir certes àrees de les societats contemporànies respecte a l'exercici de l'autonomia pública, normalment en nom de l'autonomia privada. Sobre el requisit general d'una justificació discursiva que tots els afectats poden donar per bona, vegeu FORST, «Towards a Critical Theory of Transnational Justice», *Metaphilosophy*, 32(1-2), 200, p. 160-179.

d'enderrocar un govern injust i d'instaurar-ne un de nou) crea el tipus d'orientació esmentat a la característica 1. Un participant adquireix la identitat de ciutadà d'una democràcia constitucional; d'un ciutadà que és conscient que les seves institucions són legítimes en la mesura en què resisteixen la prova dels principis de constitucionalisme i democràcia i que ha après a posar-les a prova mitjançant pràctiques de deliberació.

La participació en aquestes pràctiques de ciutadanització a força d'intercanviar raons també confereix legitimitat a tots dos principis i a l'associació política en què es produeix la deliberació democràtica, encara que la disputa sigui sobre la legitimitat de l'associació i el desacord sigui permanent. Els ciutadans desenvolupen un sentit de la identificació amb els principis i l'associació a la qual s'apliquen no perquè s'assoleixi un consens, o es vegi a l'horitzó, sinó perquè comprenen que, malgrat les seves imperfeccions i injustícies actuals, l'associació no està tanmateix tancada sinó oberta a aquesta forma de llibertat democràtica. És una associació lliure. Aquest aspecte conferidor de legitimitat de la participació ciutadana genera el tipus de solidaritat específic característic de les democràcies constitucionals davant el desacord, la diversitat i la negociació.<sup>13</sup>

Deixem-ho en aquest resum incomplet i sens dubte polèmic del debat crític recent sobre les condicions de legitimitat de les democràcies constitucionals contemporànies que experimenten un canvi ràpid. La secció següent se centra en tres

13 Aquí estem en deute amb Anthony Laden, que, en una obra inspirada per Rawls, ha reconstruït la filosofia política liberal en resposta als debats crítics d'aquestes sis característiques, especialment la darrera. Vegeu LADEN, *Reasonably Radical: Deliberative Liberalism and the Politics of Identity*. Per a un tractament diferent de la formació de la identitat en les democràcies constitucionals contemporànies, vegeu TULLY, James, «Reimagining Belonging in Diverse Societies», a *Public Philosophy in a New Key*, volum I.

tendències generals a la pràctica que semblen il·legítimes segons els principis de constitucionalisme i democràcia i les sis característiques que se'n deriven. Això prepara el camí per a les seccions tercera, quarta i cinquena, que esbossen tres maneres d'apel·lar als principis de constitucionalisme i de democràcia en resposta crítica a aquestes tendències problemàtiques. Aclarir el debat d'aquesta manera recíproca amb la pràctica proporciona els instruments per a un tractament crític més adequat a l'estudi de les democràcies constitucionals.<sup>14</sup>

## **2. Amenaces al constitucionalisme democràtic en l'era posterior a l'11 de setembre**

Es poden considerar il·legítimes tres tendències generals en la pràctica constitucional-democràtica des de la perspectiva de la igualtat bàsica dels principis de constitucionalisme i democràcia. Aquestes tendències s'han convertit en els punts de lluites legals i polítiques en la pràctica i en la reflexió crítica teòrica.

La primera és la tendència més estretament associada a les doctrines del neoconservadorisme aplicades a l'esfera política global, que propugnen l'ús de l'hegemonia militar global per part de l'estat o els estats dominants per controlar l'ordre mundial i protegir els seus propis interessos. Aquesta tendència es caracteritza per les estratègies agressives de la guerra «preventiva» i l'assertió unilateral del poder militaritzat amb

14 Aquestes tres tendències constitucionals no són les úniques que han estimulat la reflexió sobre la legitimitat constitucional i la democràtica. Són, però, tres tendències que s'ha considerat que tenen una legitimitat qüestionable segons el principi de democràcia, i per tant han contribuït a estimular el debat sobre aquest principi i la seva importància actual.

una indiferència flagrant cap al dret internacional. Encara que s'associï molt sovint a la «doctrina Bush» i la guerra global contra el terror, aquest enfocament de la política mundial també s'ha estès en altres països on el neoconservadorisme ha tingut influència.

Als Estats Units, una de les primeres temptatives considerables d'organitzar aquesta visió neoconservadora de la política exterior es formulà a finals dels noranta amb el Projecte per a un Nou Segle Nord-americà,<sup>15</sup> però no va ser fins després dels fets de l'11 de setembre, durant la presidència de George W. Bush, que aquesta visió es va adoptar oficialment com la política declarada del govern dels Estats Units. A l'*Estratègia de Seguretat Nacional 2002 dels Estats Units*, l'Administració de Bush afirmava que el país tenia «dret a actuar en defensa pròpia i de manera preventiva» contra qualsevol estat que consideri que constitueix una amenaça per als interessos dels Estats Units. Aquest dret s'exerciria amb o sense el suport de la comunitat internacional contra «estats agressors o terroristes» emprant l'abassegadora superioritat militar dels Estats Units, tal com preveu la Visió Conjunta del Departament de Defensa de 2002.<sup>16</sup> Era ben bé l'enfocament

15 Sobre l'ascensió del neoconservador Projecte per a un Nou Segle Nord-americà des de 1997, vegeu ARMSTRONG, David, «Dick Cheney's Song of America: Drafting a Plan for Global Dominance», *Harper's Magazine*, 305 (1829), 2002, p. 76-83; i GUYATT, Nichols, *Another American Century?: The United States and the World since 11/9*.

16 Per a una versió en línia completa de l'Estratègia de Seguretat Nacional dels Estats Units vegeu <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss3.html>> [accedit el 2 de febrer de 2008]. Com apunta Henri Giroux a *The New Authoritarianism: Politics After Abu Ghraib* aquesta política adoptada d'atac preventiu mina l'autoritat constitucional del Congrés per declarar la guerra (p. 2). Sobre diversos arguments que donen suport a aquesta posició neoconservadora de la política exterior vegeu: MALLABY, Sebastian, «The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire», *Foreign Affairs*, 81(2), 2002, p. 6-25; KAGAN, Robert, «The Benevolent Empire», *Foreign Policy*, 111 (estiu), 1998, p. 24-35; i KAPLAN, Robert D., *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos* i, també, *Imperial Grunts: The American Military on the Ground*.

expansionista de les relacions internacionals que van inspirar, sota el comandament dels Estats Units, la «coalició dels disposats» a envair l'Iraq el 2003 sense una resolució del Consell de Seguretat de les Nacions Unides i (encara més greu) fent cas omís de milions de persones d'arreu del món que van sortir al carrer per manifestar-se contra la invasió.

Juntament amb aquest unilateralisme militaritzat, els estats liderats pels neoconservadors també han exhibit una indiferència i un menyspreu constants per les lleis i els protocols internacionals. Els exemples van des de la retirada dels Estats Units del Tractat de Míssils Antibalístics i del rebuig del Tribunal Penal Internacional, a la negativa dels Estats Units i del Canadà a ratificar el protocol de Kyoto, i del recurs, ben documentat, a la tortura vulnerant les Convencions de Ginebra mentre el món presenciava les horribles imatges d'Abu Ghraib. Tanmateix, una manera notable en què aquesta tendència ha utilitzat el sistema jurídic global han estat els intents de constitucionalitzar aquest «estat d'emergència internacional» a força de codificar-ne permanentment els preceptes en dret internacional, com s'ha vist amb l'exemple de la resolució 1.373 del Consell de Seguretat de l'ONU.<sup>17</sup> Així doncs, aquesta primera tendència preocupant per al constitucionalisme democràtic es pot caracteritzar en línies generals com la subversió dels principis tant del constitucionalisme com de la democràcia a favor del poder hegemònic i imperial en l'esfera internacional de la política.

17 Vegeu SCHEPPELE, Kim, «The International State of Emergency: Challenges to Constitutionalism after September 11th», document inèdit presentat al Taller de Teoria Legal de Yale (21 de setembre de 2006), disponible a: <<http://www.maxwell.syr.edu/campbell/SLAPP/Papers/SLAPP%2006-07/scheppele%20ISOE.pdf>> [accedit el 3 de febrer de 2008].

La segona tendència preocupant per a la democràcia constitucional que hem vist en l'era post 11/9 és anàloga a la primera però a nivell de l'estat-nació més que de l'esfera internacional. Hem estat testimonis de temptatives paral·leles d'enderrocar o minar l'estat de dret constitucional dins estats liberaldemocràtics individuals en iniciatives per combatre el terrorisme i la suposada amenaça dels «terroristes fets a casa». Com documenta Henri Giroux, el neoconservadurisme de l'era post 11/9 ha demostrat una voluntat d'«emprendre una guerra contra el terror a costa de les llibertats civils, de la mateixa manera que va abolir una política exterior que almenys feia un gest cap als valors democràtics i la va substituir per una altra que desplega una violència indescriptible en nom del combat contra el mal i de controlar la resta de les potències mundials.»<sup>18</sup> Exemples ben coneguts d'aquestes vulneracions de les llibertats civils i del dret constitucional als Estats Units inclouen la vigilància sense ordre judicial de les trucades de telèfon nacionals mitjançant l'anomenat «Programa de Vigilància Terrorista» als Estats Units; la retenció de presos en centres de detenció com el de la badia de Guantánamo, o en presons secretes en territori estranger anomenades «indrets negres» a fi de prescindir de drets ben establerts i consagrats en la justícia nacional dels Estats Units com ara l'*habeas corpus*; l'ús de la tortura o de les «tècniques millorades d'interrogació» com la simulació d'ofec als presos en aquestes presons vulnerant la Convenció de les Nacions Unides contra la Tortura i les Convencions de Ginebra així com el dret nacional dels Estats Units; el judici a sospitosos de terrorisme com a «combatents militars il·legals» en tribunals militars secrets per tal d'evitar els tribunals civils nord-ameri-

18 GIRoux, *The New Authoritarianism*.

cans i els drets legals a un judici just; les pràctiques d'«interpretació extraordinària» emprades per entregar sospitosos de terrorisme a països coneguts per utilitzar tècniques d'interrogatori agressives i la tortura; i pràctiques electorals sospitoses en eleccions federals recents dels Estats Units. Igual que en la primera tendència que hem vist, s'ha intentat codificar aquestes vulneracions de les normes legals existents en la mateixa llei, i així legislar un estat d'excepció. Entre els exemples més destacats hi ha la legislació com ara el USA Patriot Act i la Protect America Act (2007) als Estats Units, així com la legislació antiterrorista a altres països, incloent-hi la Llei antiterrorisme del Canadà i la Llei de seguretat antiterrorisme i delinqüència del Regne Unit, encara que Kim Scheppele hagi observat que pràcticament tots els membres de les Nacions Unides han modificat la seva legislació nacional per tal d'introduir noves potestats de l'estat a fi de combatre el terrorisme.<sup>19</sup>

La tercera tendència que hem vist ha estat el procés de descentralització i dispersió del poder polític i formes d'associació política que han continuat en el període posterior a l'11 de setembre. Això fa referència a la proliferació de nacions, d'estats i de ciutats-estat des del principi de la descolonització política dels anys seixanta; el desmantellament i la descentralització de poders dins d'estats federals com l'Índia, el Canadà i la Unió Europea cap a subunitats arran de les pressions de la política del reconeixement (multinacionalisme, multiculturalisme i regionalisme); l'aparició del governament funcional de diverses capes a escala local i global; i l'externalització de la resolució de conflictes als nodes ad hoc amb relacions tipus xarxa a les institucions més tradicionals de la

19 Ibid., p. 5.

democràcia representativa. D'una banda, aquesta tendència global cap al pluralisme legal i polític, el federalisme i la subsidiarietat es pot veure com l'expansió d'oportunitats per a l'exercici de llibertats democràtiques. De l'altra, és també una tendència cap a unitats polítiques més febles. Els nous estats, unitats autònomes en el si de federacions complexes, i les xarxes polítiques globals tendeixen a ser febles amb relació al poder d'organitzacions transnacionals i dels seus règims reguladors complementaris, com ara el Banc Mundial.<sup>20</sup>

Tret dels Estats Units i d'alguns altres estats del G8, les unitats polítiques poques vegades tenen el poder de fer complir els procediments democràtics i els resultats que desafien les corporacions globals i la seva capacitat de desplaçar-se. El resultat és que els sistemes de govern relativament febles queden atrapats en una «cursa de rates». Redueixen la democràcia constitucional a eleccions, a la seguretat i l'autonomia privada necessàries per a l'extensió del capitalisme global a fi d'atreure el desenvolupament econòmic que els cal per continuar essent solvents. Als estats més pobres i més febles fins i tot es retallen els drets democràtics bàsics de reunió, associació i llibertat d'expressió, i s'imposen condicions d'explotació del treball en fàbriques. Aquestes associacions polítiques són incapaces d'imposar l'autonomia local, la supervivència de la diversitat lingüística i cultural, la independència econòmica, l'autodeterminació o les salvaguardes ambientals que, amb la seva creació, havien de protegir i promoure. La tendència a la descentralització i la dispersió tendeix així, en un grau significatiu, a afavorir, més que

20 La descentralització al Canadà, per exemple, té el suport dels partidaris del control democràtic local, d'una banda, i dels grans grups de pressió favorables a les grans corporacions, de l'altra. Per a una introducció a les complexitats d'aquesta tercera tendència amb relació a la democràcia i el constitucionalisme, vegeu GAGNON i TULLY (eds.), *Multinational Democracies*, eds. Alain-G. Gagnon i James Tully; i KYMLICKA, Will i NORMAN, Wayne (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*.



no dificultar, la tendència a la juridificació global, i per tant la legitimitat n'és qüestionable.<sup>21</sup>

Finalment, aquestes tendències recents en la democràcia constitucional tant a escala global com d'estat-nació es combinen per aïllar les creixents desigualtats socials i econòmiques globals del debat i la reforma públics i democràtics. L'única manera de lluitar amb eficàcia contra aquestes desigualtats enormes en riquesa i benestar és amb l'exercici de les llibertats democràtiques en el fòrum més eficaç i també, amb aquests mitjans, lluitar per les llibertats democràtiques formals a favor dels més desfavorits (per tal que puguin exercir-les com vulguin). Amb tot, les tendències fan que això sigui difícil en les millors circumstàncies (on les llibertats democràtiques estan constitucionalitzades) i un delictes castigat amb l'exclusió, la desaparició o la mort en el pitjor cas (on ni tan sols es pot parlar dels drets democràtics). Per consegüent, les desigualtats il·limitades erosionen encara més els requisits més essencials en alimentació, sanitat, coneixement i organització, necessaris per exercir la llibertat democràtica per a un percentatge cada vegada més gran de la població mundial, encara que el seu estat sigui efecte directe d'un sistema constitucional global de drets de propietat amb relació als quals, pel principi de democràcia, hauria de poder pronunciar-se.<sup>22</sup>

21 BARNETT, Richard i CAVANAGH, John, *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*; GREIDER, William, *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*; FALK, Richard, *Predatory Globalization A Critique*; HELD, David, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, p. 239-266.

22 POGGE, Thomas, «Priorities of Global Justice», *Metaphilosophy*, 32(1-2), 2001, p. 6-24; CHOMSKY, Noam, «Socioeconomic Sovereignty», a *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs* (Cambridge, MA: South End Press, 2000); FALK, *Predatory Globalization*, p. 153-166.

### 3. Primera resposta crítica: reafirmació/celebració de la globalització neoliberal i la juridificació

Després d'examinar els principis i les característiques de la democràcia constitucional que sorgeixen del diàleg entre Rawls i Habermas a mitjan anys 90, d'una banda, i les amenaces contemporànies per a la llibertat democràtica que han aflorat en l'era posterior a l'11 de setembre, de l'altra, ara estem en una bona posició per avaluar-los críticament a fi de trobar pautes per a la interpretació crítica futura i l'estudi del constitucionalisme i la democràcia en les circumstàncies modificades del segle XXI. Les dues seccions següents consideren diversos intents de respondre aquestes tendències no democràtiques tot sotmetent-les a la llum crítica dels principis constitucionals establerts esbossats a la secció 1. La secció final perfila una tercera resposta crítica que s'estructura a partir de les limitacions dels dos primers plantejaments per il·luminar noves comprensions de la pràctica del constitucionalisme i de la democràcia.

La primera resposta crítica ha consistit a denunciar la Guerra neoconservadora contra el terror a força de subratllar-ne la general indiferència per la llibertat constitucional i l'estat de dret, i després reclamar la reafirmació i el reforçament de les estructures jurídiques globals i nacionals per tal de reprimir aquestes tendències inconstitucionals i antidemocràtiques. Aquest enfocament és característic dels qui reclamen l'enfortiment del dret internacional i de les institucions multilaterals de governament global com les NU o l'OMC perquè facin de contrapès a l'unilateralisme i l'hegemonia dels Estats Units i dels seus aliats. En el terreny de la política nacional als Estats Units i a altres estats liberaldemocràtics, aquest enfocament es reflecteix en els qui proven més que res

d'usar el sistema electoral per desplaçar del poder mitjançant el vot, líders neoconservadors com George W. Bush o Stephen Harper, amb l'esperança de tornar al que es percep com a governs d'orientació més liberal i respectuosos del dret dels anys noranta, associats al Partit Demòcrata dels Estats Units i al Partit Liberal del Canadà. Veiem un exemple d'aquesta perspectiva força habitual en la petició que Michael Mann va fer el 2003 als nord-americans perquè fessin fora del poder el seu «imperi incoherent» i escollissin una nova Administració.<sup>23</sup>

Aquest enfocament il·lustra de manera crítica que les tendències posteriors a l'11 de setembre vulneren el principi de constitucionalisme i el principi de democràcia, i són per tant il·legítimes en tots dos aspectes. Per consegüent, la resposta consisteix a reinstaurar l'estat de dret a través de processos de juridificació global similars als que van acompanyar la globalització del capital durant la dècada dels noranta. Tanmateix, aquesta línia crítica sovint comporta una reafirmació i una celebració nostàlgica de l'era neoliberal prèvia a l'11 de setembre dels anys noranta, que no és un bon presagi quan es contrasta amb el principi de democràcia.

El període de juridificació global dels anys noranta, que en general es va anomenar simplement «globalització», es va caracteritzar per la proliferació de centenars de règims reguladors globals com l'Acord de Lliure Comerç Nord-americà i l'Organització Mundial del Comerç. La creació d'aquestes institucions multilaterals va constituir de fet un procés complex de constitucionalització global que va establir els drets i els deures fonamentals dels individus, dels pobles, dels estats i de les empreses privades que faciliten les condicions per a l'expansió del capitalisme corporatiu global. Als règims constitucionals que

23 MANN, Michael, *Incoherent Empire*.

van crear se'ls concedí la capacitat d'anul·lar constitucions locals i nacionals, i se'ls va forçar a conformar-se, i a alliberar l'economia del control democràtic dels estats-nació existents.

En aquell moment, no ta sols el neoliberalisme va aplaudir aquestes transformacions, sinó també certes reformulacions de la democràcia social com ara la «tercera via», que també han estat influents. Es creia inevitable i sense alternativa la coordinació i el governament de les relacions i la cooperació humanes per part dels mercats globals i dels règims reguladors, a esquesnes dels impotents participants. S'afirmava que les reclamacions de legitimitat democràtico-constitucional es trobaven a l'espai de les «polítiques d'estil de vida», obertes i possibles gràcies a la globalització i la juridificació. De sobte era possible convertir la vida individual o col·lectiva en una empresa democràtica; deliberar, assumir, i revisar un ampli ventall de professions, relacions laborals, pautes de consum, estils de vida, identitats i associacions voluntàries al voltant del gènere, les cultures, les llengües, la hibridació i el medi ambient, i s'era lliure de canviar-ho com es volgués. Els ciutadans, individualment i en grups, gaudeixen de «les llibertats dels moderns» del mercat, sobretot de mobilitat, consum i canvi, i són lliures d'inventar-se a si mateixos mentre passen d'un paper a l'altre, i així de viure la vida com un actor, com Nietzsche va predir. Per últim, si bé es reconeix que aquestes llibertats modernes encara no són a l'abast de la majoria de la població mundial, es diu que els pobles «en vies de desenvolupament» estan tanmateix, pel fet d'haver estat incorporats als mercats globals i a la regulació, en el camí cap a la «democratització» (un terme redescritiu que elimina el principi de democràcia).<sup>24</sup>

24 Entre els que la «celebren», Anthony Giddens és considerat per molts un dels més sofisticats partidaris d'aquesta resposta i defensors d'aquesta enfront els que la

Però des de la perspectiva del principi de democràcia, aquest procés jurídic global té una legitimitat molt qüestionable per dues raons. En primer lloc, els règims de juridificació no estableixen institucions democràtiques representatives locals i globals noves o renovades per governar els processos econòmics per als quals proporcionen suport constitucional. Fins i tot els règims emergents de drets humans globals tendeixen a afavorir els drets d'autonomia privada sobre els d'autonomia pública. Això es diferencia del desenvolupament històric dels estats-nació i de les economies nacionals, en què la constitucionalització de les relacions del mercat es va enfrontar a la democratització representativa de l'estructura social i econòmica bàsica d'aquestes associacions polítiques, almenys fins a cert punt. Els règims reguladors supranacionals i globals no són democràtics, i sovint són antidemocràtics. En segon lloc i més determinantment, el debat, el disseny, l'establiment i la supervisió d'aquests règims constitucionals, incloent-hi els règims de drets humans, ni se sotmeten ni estan subjectes a la deliberació democràtica dels humans que en depenen. Aquesta és una tendència, doncs, en què un tipus específic de constitucionalisme s'ha fet prioritari, i potser exclusiu, per damunt del principi de democràcia. És il·legítima perquè viola la condició de la igualtat (característica 2) i, amb un efecte dòmino, les quatre característiques següents.<sup>25</sup>

critiquen. Vegeu GIDDENS, Anthony, *The Third Way and its Critics*. Per a diverses opinions de celebració i resignació vegeu HELD, David i MCGREW, Anthony (eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Sobre la predicció de Nietzsche i les seves reflexions amb relació a la possibilitat d'actuar plegats per a un bé futur, vegeu PATTON, Paul, «Nietzsche and the Problem of the Actor», a Alan Schrift (ed.), *Why Nietzsche Still?*

25 En general, vegeu HELD et al., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, p. 32-86, 149-234. Per a una anàlisi legal detallada d'una «institució

Aquesta primera resposta crítica no tan sols deixa de proporcionar una alternativa adequadament democràtica a la tendència neoconservadora en la política global, sinó que es torna a quedar curta quan s'aplica a l'àmbit intern dels estats-nació individuals. En vista de les pràctiques democràtiques en el si dels estats liberaldemocràtics durant els anys noranta, no hi ha dubte que l'era neoliberal prèvia a l'11 de setembre continua suspenent l'examen de legitimitat democràtica. La consciència d'un dèficit democràtic cada cop més gran a les institucions democràtiques liberals aparegué fins i tot abans de l'auge dels governs neoconservadors i de l'Administració de Bush. Les polítiques i les decisions d'organismes representatius s'havien convertit cada cop més en resultat de ministeris no responsables, d'una banda, i d'un petit cercle de representants elegits en campanyes publicitàries no deliberatives i controlades per poderosos grups d'interessos i corporacions mediàtiques de l'altra. Quan es van emprendre reformes constitucionals, les van elaborar experts no elegits i es van ratificar en referèndums sotmesos a la publicitat i a espectacles de masses i no a la deliberació democràtica. Les potestats polítiques van passar sovint al mercat o es van transmetre a règims reguladors globals en reunions privades de petits grups de negociadors no elegits ni responsables, que s'havien format una imatge de si mateixos en carreres als ministeris o a les grans corporacions, i no en pràctiques de ciutadanització. En aquest període la participació ciuta-

econòmica», vegeu SHRYBMAN, Steven, *The World Trade Organization: A Citizen's Guide*, 2a ed. Quant a això, fixeu-vos també que els emergents règims de drets a la Unió Europea no passen per la deliberació democràtica ni estableixen pràctiques de deliberació democràtica sobre els drets. Vegeu BELLAMY, Richard, «The Right to Have Rights: Citizen Practice and the Political Constitution of the European Union» a *Citizenship and Governance in the European Union*, Richard Bellamy i Alex Warleigh (eds.).

dana va disminuir constantment mentre l'apatia i el malestar democràtics augmentaven. Aquestes tendències vulneren de nou el principi de democràcia perquè redueixen les capacitats i les oportunitats de llibertat democràtica, alhora que posen en dubte qualsevol plantejament crític que defensi una tornada a la política de l'era neoliberal com a alternativa a l'actual menyspreu neoconservador pel constitucionalisme i la democràcia.<sup>26</sup>

Aquesta alternativa neoliberal pot ser un ordre constitucional «negociat», però el negocien agents poderosos i no democràtics en comptes de ciutadans i representants democràtics, com exigeix la característica 4 amb vista a la legitimitat. Tot i que aleshores va posar de manifest la il·legitimitat de les tendències posteriors a l'11 de setembre a la democràcia constitucional, aquest primer enfocament crític mira de corregir aquestes mancances tot subordinant la democràcia profunda al constitucionalisme neoliberal. De fet, com Wendy Brown i d'altres han argumentat, són precisament les tendències antidemocràtiques de l'era neoliberal les que han propiciat les tendències neoconservadores que presenciem avui. «[E]l moralisme, l'estatalisme, i l'autoritarisme del neoconservadurisme en el fons funcionen gràcies a la racionalitat neoliberal», Brown escriu:

[L]a racionalitat política neoliberal (...) ha preparat sense saber-ho el terreny perquè idees i pràctiques polítiques profundament

26 RAWLS, «Reply to Habermas», a *Political Liberalism*, p. 407 («és una llàstima que l'actual sistema no doni finançament públic per a les eleccions polítiques, i mení a un desequilibri greu en les llibertats polítiques justes; permet una distribució molt desigual dels ingressos i la riquesa que mina greument les oportunitats justes en educació i treball, i tot plegat mina la igualtat econòmica i social»; PUTNAM, Robert D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*; MILNER, Henry, «Civic Literacy in Comparative Context», *Policy Matters*, 2(2), 2001, p. 1-39; DEBORD, Guy, *Society of the Spectacle* (Nova York: Zone Books, 1994).

antidemocràtiques arrelin en la cultura i el subjecte (...) El neoconservadorisme aferrissat sembrat al sòl que va preparar el neoliberalisme engendra una nova forma política, una modalitat específica de governament i ciutadania, la incompatibilitat de la qual amb fins i tot pràctiques i institucions democràtiques formals no genera una crisi de legitimitació a causa de la devaluació neoliberal d'aquestes pràctiques i institucions que el neoconservadurisme després consagra.<sup>27</sup>

Quan aquesta relació entre el neoliberalisme i el neoconservadorisme es problematitza des del marc d'anàlisi de l'imperialisme global, es pot començar a percebre que al capdavall tots dos no estan tan fortament oposats, sinó que són dues ales que es reforcen mútuament —l'una jurídica i l'altra militaritzada— d'un projecte imperial global molt més gran.

#### **4. Segona resposta crítica: juridificació i democratització des de dalt**

Tant el segon com el tercer tipus de resposta són crítics amb les tendències en el si de la democràcia constitucional posterior a l'11 de setembre així com amb l'alternativa neoliberal a aquestes tendències. Reafirmen la importància coigual del principi de democràcia i proposen maneres en què les pràctiques de la deliberació democràtica es poden satisfer i adaptar a aquestes circumstàncies. Les dues diferències principals entre aquestes respostes crítiques són que: 1) la tercera res-

27 BROWN, Wendy, «American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism, and De-Democratization», *Political Theory*, 34(6), 2006, p. 690-714, p. 702. Sobre aquesta relació entre neoliberalisme i neoconservadorisme, vegeu també GIROUX, Henry *The New Authoritarianism*, p. 82-94.



posta és menys abstracta o teòrica i es relaciona més de prop i recíprocament amb la pràctica que la segona, i 2) la segona resposta planteja un model verticalista descendent de democràcia, mentre que la tercera resposta apel·la a un enfocament ascendent (o de les bases) de democràcia, que aplica per complet el principi democràtic.<sup>28</sup>

Tant la segona com la tercera resposta es poden caracteritzar per tres contrastos amb la resposta neoliberal anterior: 1) deliberar en solitari o en un grup privat i no en públic amb els conciutadans; 2) deliberar sobre la política de l'estil de vida més que sobre afers de preocupació comuna i els béns públics; i 3) deliberar per tal d'actuar dins de les relacions de governament sobre les quals no es té capacitat de decisió i no per actuar conjuntament en l'exercici del poder polític sobre aquestes relacions: tot això no és llibertat sinó només una certa forma de llibertat «privada». És la desaparició de la llibertat democràtica, normalment arran de la presumpció que la democràcia constitucional neoliberal és la fi justa i definitiva de la història política, la qual només requereix difusió global i ajustaments interns. A diferència d'aquesta ortodòxia autocomplaent, els partidaris de la segona i tercera respostes crítiques sostenen que la llibertat democràtica només fa acte de presència quan els subjectes assumeixen la tasca d'actuar com a ciutadans de les tres maneres de la segona meitat dels contrastos esmentats, directament o en alguna relació negociada amb els seus representants.

La segona resposta crítica s'associa a Habermas i Rawls i l'elaboració més teòrica de la democràcia deliberativa i del constitucionalisme democràtic. Com en la primera resposta crí-

28 Sobre les diferències entre aquestes dues tradicions il·lustrades de filosofia legal i política, vegeu TULLY, James, «To Think and Act Differently: Comparing Critical Ethos and Critical Theory», a *Public Philosophy in a New Key*, volum I.

tica ja analitzada, els estudiosos que adopten aquest plantejament han estat crítics amb les tendències recents posteriors a l'11 de setembre perquè infringeixen els principis de constitucionalisme i de democràcia. També com la primera resposta, aquesta segona afirma la necessitat que aquestes tendències es controlin amb l'estat de dret constitucional. Tanmateix, la segona resposta crítica accentua a més la importància del principi de democràcia a força de reafirmar l'equiprimordialitat de la democràcia i de l'estat de dret. A diferència de la resposta neoliberal, doncs, aquest enfocament crític exigeix que els règims de constitucionalització i juridificació es democratitzin a si mateixos (a diferència de l'alternativa neoliberal).

Segons Habermas, la política de les societats occidentals ha «perdut la seva orientació i confiança en si mateixa». Els triomfants partits neoliberals no tenen cap interès a sotmetre aquestes tendències al control democràtic i no tenen cap «sensibilitat» pel recurs humà que està més en perill, «la solidaritat social preservada en estructures legals i en la necessitat contínua de regeneració constant». Per tant, «darrere de la retòrica plena de tòpics, preval la timidesa». A pesar d'aquest discurs dominant, Habermas afirma que hi ha un «neguit» latent per l'autodeterminació democràtica:

el neguit encara té una font més profunda, i és l'opinió general que (...) l'estat de dret no es pot tenir o mantenir sense una democràcia radical. En darrera instància, els subjectes legals privats no poden arribar a gaudir de llibertats individuals iguals si *ells mateixos*, en l'exercici comú de la seva autonomia política, no assoleixen la claredat sobre interessos i principis justificats. Ells mateixos han d'estar d'acord amb els aspectes rellevants segons els quals cal tractar els iguals igualment i els desiguals desigualment.

La seva tasca filosòfica és, per tant, convertir el «pressentiment» d'un neguit de llibertat democràtica en una «comprensió» teòrica.<sup>29</sup>

De manera similar per a Rawls, en condicions d'injustícia els ciutadans raonables s'esforçaran a exercir la seva llibertat democràtica. Quan Habermas va afirmar que Rawls acceptava la subordinació del principi de democràcia al principi de constitucionalisme, el segon va contestar-li:

[N]o és gens clar què vol dir [Habermas] quan declara que en una societat justa els ciutadans no poden «tornar a encendre les brases democràtiques radicals de la posició original en la vida civil.» Per força hem de preguntar: Per què no? Perquè hem vist abans, en la consideració de la seqüència de quatre etapes, que els ciutadans debaten contínuament qüestions de principis polítics i de política social. A més, podem suposar que qualsevol societat real és més o menys injusta —sovint de manera greu—, i que aquests debats són encara més necessaris. Cap teoria (humana) no podria anticipar de cap manera totes les consideracions indispensables referents a aquests problemes en les circumstàncies existents, ni s'haurien pogut preveure ja les reformes necessàries per millorar les disposicions actuals. Sempre cal treballar a favor d'un ideal de constitució justa. [S]empre que la constitució i les lleis són injustes i imperfectes de diverses maneres, els ciutadans s'esforcen amb raó a esdevenir més [públicament] autònoms a còpia de fer allò que, en les seves circumstàncies històriques i socials, es pot veure raonablement i racional que promou la seva autonomia completa.<sup>30</sup>

29 HABERMAS, *Between Facts and Norms*, p. XIII.

30 RAWLS, «Reply to Habermas» a *Political Liberalism*, p. 401-402. Rawls subratlla (seguint Rousseau) que, encara que una constitució fos perfecta, caldria l'exercici de l'autonomia pública per legitimar i crear ciutadans (p. 402-403).

L'interès principal de la segona resposta ha estat aclarir els dos principis de legitimitat i la seva coigualtat, les pràctiques de la deliberació i de l'intercanvi de raons públiques entre ciutadans lliures, iguals i diversos, el caràcter crític i abstracte de tots dos principis, la funció dels tribunals d'equilibrar els principis i exemplificar l'intercanvi de raons públiques, i com les pràctiques de la deliberació dels ciutadans es podrien engendrar a la pràctica. Ha incorporat a l'agenda d'investigació diversos enfocaments de la democràcia deliberativa i la democràcia cosmopolita, i ha aclarit les dues primeres característiques dels principis.

A mitjan i finals dels anys noranta quan Rawls, Habermas i altres teòrics de la democràcia deliberativa van desenvolupar i articular inicialment aquesta reafirmació de l'equiprimordialitat del constitucionalisme i de la democràcia, el debat tendia a restar molt abstracte i teòric, i oferia poques anàlisis profundes sobre com s'aplicaria concretament en una forma institucional. Per tant, es va criticar sovint el percebut caràcter esotèric d'aquest enfocament com a limitació greu a la seva rellevància com a alternativa democràtica a l'statu quo. Per exemple, Joseph Ruane i Jennifer Todd van observar que l'idioma teòric d'aquest debat es produeix en «un nivell d'abstracció vertiginós» i «tendeix a generar quelcom que de fet genera encara més teoria, més que no pas res pràctic».<sup>31</sup> De manera similar, Ricardo Blaug va indicar que, malgrat totes les anàlisis teòriques que es podien recollir a la muntanya de llibres i articles inspirats pel tractament d'Habermas en particular, el que feia l'efecte que faltava era precisament «una explicació de com podrien ser les

31 RUANE, Joseph i TODD, Jennifer, «The Application of Critical Theory», *Political Studies*, 36(3), 1988, p. 533-538. Citat a BLAUG, Ricardo, «Between Fear and Disappointment: Critical, Empirical and Political Uses of Habermas», *Political Studies*, 45(1), 1997, p. 100-117, p. 105.

institucions basades en normes i de com podrien funcionar realment». <sup>32</sup> En general, aquestes mancances pràctiques de tals enfocaments teòrics van fer que molts en consideressin irrelevants els pronunciaments democràtics, o com a molt utòpics.

Més recentment, però, Habermas ha explicat amb més detall com la seva visió d'aquests principis teòrics es podria plasmar en institucions del món real a escala global. A *Der gespaltene Westen* (L'Occident escindit) (2006), Habermas condemna sense pal·liatius l'Administració presidencial de George W. Bush pel fet d'actuar com una hegemonia imperial en emprendre la guerra contra l'Iraq el 2003 sense el suport d'una resolució del Consell de Seguretat. Sosté que l'exemple de Bush ha minat els esforços per assolir la pau i la seguretat mitjançant la «*juridificació* de les relacions internacionals» i en canvi ha optat per la «*moralització* de la política internacional basada en l'ètica d'una superpotència». <sup>33</sup> Tanmateix, Habermas desacredita de la mateixa manera l'alternativa que van oferir els primers crítics esmentats, que mira de contrarestar aquest imperialisme unilateral amb el model neoliberal de governament global. En la línia de Kant, tem que qualsevol plantejament de la juridificació global que pretengui instituir una «república mundial» o estat mundial podria potencialment «degenerar en una “monarquia universal”». <sup>34</sup>

Quan busca una «alternativa conceptual» a cadascun dels enfocaments citats, Habermas demana a les institucions supranacionals de governament global existents (és a dir, NU) «que es reformin com cal» d'una manera coherent amb el principi de democràcia i que alhora compleixi la necessitat de

32 BLAUG, Ricardo, «Between Fear and Disappointment», p. 112.

33 HABERMAS, Jürgen, «Does the constitutionalisation of International Law Still Have a Chance?», a Jürgen Habermas, *The Divided West*, p. 116.

34 *Ibid.*, p. 128.

constitucionalització política de les relacions internacionals. Amb aquesta democratització de les Nacions Unides, preveu un àmbit transnacional en què els «poders principals» del món s'ocuparien de les qüestions de la «política interna global», com ara l'economia global o les qüestions ecològiques, mentre «promourien activament un ordre mundial reequilibrat». Això requeriria a més la reorganització de la major part del món en «règims continentals» modelats a imatge d'una UE democratitzada per generar nous actors globals en l'escena transnacional.<sup>35</sup>

Però malgrat les seves afirmacions que aquestes institucions de governament global es podrien reformar i democratitzar com cal, podríem preguntar de quina manera la institucionalització d'aquest exemple conceptual satisfaria adequadament les exigències del mateix Habermas per a la legitimitat democràtica, atesa la dificultat pràctica d'obtenir el consentiment democràtic de tots els que potencialment quedarien afectats per aquesta ambiciosa proposta de reorganitzar el món i els diversos sistemes de govern. Preveient aquesta limitació, Habermas es veu forçat a sostenir que el tipus de constitució supranacional que ell proposa seria validada automàticament pel flux «ascendent» de legitimitat des del nivell d'estat. Presenta dos conjunts de raons per explicar-ho. En primer lloc, Habermas afirma que aquesta configuració constitucional proposada es modelaria a imatge dels «processos d'aprenentatge anteriors» i els «avenços» dels «estats constitucionals democràtics» preexistents del món que ja s'han legitimat.<sup>36</sup> En segon lloc, sosté que la legitimitat addicional es conferirà en els nivells supranacional i transnacional perquè, per sota d'aquestes estructures

35 Ibid., p. 136.

36 Ibid., p. 140-141.

jurídiques supranacionals, el món s'organitzarà en un «sistema centrat en l'estat» que disposi totes les unitats polítiques de conformitat amb els principis de democràcia i constitucionalisme perfilats a la secció 1. Modelar tots els sistemes de govern d'aquesta manera permetria, així, que la legitimitat es transferís verticalment als nivells transnacional i supranacional.<sup>37</sup>

En darrera instància, doncs, tot i oferir certes condicions institucionals prèvies en què s'afirma que la democràcia pot produir-se en un nivell global, aquestes estructures institucionals confien en la seva legitimitat perquè es transfereixin «cap amunt» i per tant constitueixen un model de democràcia que s'imposi per si mateix de manera no democràtica de dalt a baix, com ja han comentat Neil Walker i d'altres.<sup>38</sup> Així, el principi de democràcia no es difon pertot arreu en el model jurídic global d'Habermas, que per tant privilegia el principi de constitucionalització sobre el de democràcia. De fet, el mateix Habermas ho confirma, quan observa que fins i tot si una hegemonia mundial il·lustrada fes ús de les seves «asimetries de poder» existents per promoure la «força civilitzadora de procediments legals universalistes», la història acabaria redimint aquesta superpotència per les seves accions. El «dret hegemònic no deixa de ser dret», diu; «Una hegemonia ben intencionada i amb visió de futur d'aquesta mena seria la predilecta dels historiadors futurs que poguessin ser testimonis del resultat feliç d'aquest difícil experiment».<sup>39</sup>

La tercera resposta crítica analitzada més endavant difereix d'aquesta segona resposta en la mesura en què s'allunya

37 Ibid., p. 141.

38 WALKER, Neil, «Making a World of Difference: Habermas, Cosmopolitanism and the Constitutionalisation of International Law», a Omid Payrow Shabani (ed.), *Multiculturalism and the Law: A Critical debate*.

39 HABERMAS, *Divided West*, p. 182.

de la tendència dels filòsofs polítics a generar models abstractes i teòrics de democràcia constitucional des de dalt a fi d'imposar coactivament els espais i les estructures que es judiquen condicions necessàries per a la llibertat i la deliberació democràtiques. Aquesta resposta final marca un acostament cap a les bases i un enfocament no violent de la filosofia pública i de la llibertat civil que no tan sols permeten als ciutadans participar en les estructures de fons de la democràcia constitucional que s'han predeterminat teòricament en nom seu, sinó que, de fet, els converteix en participants democràtics en la creació continuada d'aquests marcs i estructures de la democràcia i de la deliberació mateixes.

## 5. La tercera resposta: un enfocament crític i pràctic

Aquesta transició a la igualtat de pràctiques democràtiques relativa als principis, les normes i els procediments del constitucionalisme, que assenyala la transició a la tercera resposta, també va transformar el paper de la filosofia política i legal. La funció de la filosofia no podia continuar consistint a reflexionar sobre pràctiques de deliberació democràtica des de la perspectiva pretesament superior de la raó teòrica i a legislar els procediments i els límits de les raons públiques des de fora de l'intercanvi de raons democràtic: és a dir, havia de ser «política» i no «metafísica».<sup>40</sup> En debatre els millors proce-

40 L'expressió és de Rawls, John, «Justice as Fairness: Political not Metaphysical», a *Collected Papers* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999). Com s'ha comentat en la nota 7, encara es debat si Rawls i Habermas acceptaven tota la força d'aquests arguments, i per tant si cal considerar que les seves darreres obres fan la transició a la tercera etapa. Per a una mostra de democràcia deliberativa representativa de la segona resposta, vegeu BOHMAN, James i REHG, William (eds.), *Deliberative Democracy: Essay on Reason and Politics*.



diments per a la deliberació democràtica, què s'ha de considerar una exigència de la raó pública, on s'ha d'aplicar, i en oferir una concepció de justícia, els filòsofs estarien al mateix nivell (*are on all four*) dels ciutadans, els representants i els jutges, i en diàleg amb ells. Exerceixen i parteixen dels mateixos tipus de raonament pràctic reflexiu que altres participants, amb l'objectiu d'aportar un aclariment crític a pràctiques de deliberació existents o possibles tot presentant les seves raons (discutibles) als conciutadans, en comptes de prescriure'ls els límits de la raó. També aprenen a intercanviar raons pràctiques sobre aquesta matèria mitjançant la pràctica.<sup>41</sup>

Aquesta transició cap a una filosofia crítica i orientada a la pràctica és la característica primera i definitòria de la tercera resposta. Aquests erudits s'han basat en l'obra anterior de la segona resposta, van exposar-ne les mancances i van elaborar de la tercera a la sisena característica. Han passat d'una posició abstracta i prescriptiva a un enfocament contextual i dialògic de les pràctiques democràtiques en les quals els ciutadans aprenen a intercanviar raons públiques en les circumstàncies complexes dels nostres temps. Això és, per dir-ho així, una transició de l'orientació més metafísica de la il·lustració

41. Aquesta transició a la concepció de la filosofia política com una mena de «filosofia pràctica» s'associa sovint amb l'obra de Richard Rorty i sobretot amb el seu article, «The Priority of Democracy to Philosophy», a *Philosophical Papers*, volum I, *Objectivity, Relativism and Truth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), sense acceptar les inferències particulars que n'extreu, i l'obra de Charles Taylor, *Philosophical Arguments*. Sobre aquesta transició i la contribució de Rorty, vegeu TULLY, James, «The Agonistic Freedom of Citizens», a *Public Philosophy in a New Key*, volum I. FESTENSTEIN, Matthew, «Pragmatism, Social Democracy and Politics», a *Richard Rorty: Critical Dialogues*, eds. Matthew Festenstein i Simon Thompson. Per a una explicació de la transició i les seves implicacions per a la filosofia política liberal, vegeu LADEN, *Reasonably Radical*, p. 14-16. Per a un estudi agonístic, vegeu MOUFFE, *The Democratic Paradox*, p. 60-107. Per a una explicació històrica més àmplia sobre aquesta manera de pensar sobre la democràcia constitucional, vegeu TULLY, *Strange Multiplicity*, p. 103-116, 209-212, i *Public Philosophy in a New Key*, volum I.

kantiana i neokantiana a l'orientació pràctica de la il·lustració rival de Rousseau, Constant, Hegel, Marx, Dewey i Foucault, que insistiren que la investigació filosòfica té una relació recíproca amb la pràctica mitjançant diàlegs de formació recíproca i dirigits a l'ampliació de la llibertat democràtica.<sup>42</sup>

La següent màxima d'aquest enfocament crític i pràctic és la característica tres: l'acceptació plena del desacord raonable (en la teoria i la pràctica), no tan sols sobre concepcions del bé diverses dins un marc de principis fonamentals de justícia, de procediments de deliberació o fonaments constitucionals, sinó també sobre qualsevol d'aquests marcs. Si això és cert, llavors «el dissentiment és inevitable» entre ciutadans, representants, advocats i jutges del Tribunal Suprem, així com entre els teòrics.<sup>43</sup> Per tant, l'orientació de la filosofia pràctica no hauria de ser la d'assolir acords definitius sobre principis o procediments universals, sinó la d'assegurar que les democràcies constitucionals estan sempre obertes a la llibertat democràtica de posar en qüestió i presentar raons per a la renegociació dels estats de dret, els principis de justícia i les pràctiques de deliberació dominants. Per tant, el primer i potser únic principi universalitzable de deliberació democràtica és *audi*

42 Per a una explicació més detallada i interna d'aquesta tradició, vegeu BOHMAN, James, «The Coming of Age of Deliberative Democracy», *Journal of Political Philosophy*, 6(4), 1998, p. 399-423; i DRYZEK, John S., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations* (Oxford: Oxford University Press, 2000). Per veure aquesta transició en funció de Rousseau i Hegel, vegeu LADEN, *Reasonably Radical*, p. 1-73. Sobre la rellevància de Dewey, vegeu FESTENSTEIN, Matthew, «Inquiry as Critique: On the Legacy of Deweyan Pragmatism for Political Theory», *Political Studies*, 49(4), 2001, p. 730-748. Uns quants autors de la tercera resposta encara són neokantians, però el seu kantianisme s'ha suavitzat amb les objeccions pràctiques de Hegel, Marx, Dewey i Rorty. Per a un exemple, vegeu CHAMBERS, Simone, *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*. Sobre la formulació de la Il·lustració crítica i pràctica vegeu Foucault, «What is Enlightenment?».

43 Tribunal Suprem del Canadà, *Reference re the Secession of Quebec*, § 68.

*alteram partem*, «escotar sempre l'altra part», ja que sempre se'n pot aprendre alguna cosa.<sup>44</sup>

El caràcter discutible de la democràcia constitucional no s'ha de veure com un defecte que calgui superar. La llibertat democràtica de discrepar i entaular diàlegs agonístics sobre les disposicions constitucionals predominants (o algun subconjunt d'aquestes) i la teoria dominant de la justícia que les legitima (com ara la primera resposta) és precisament la pràctica del pensament i de l'acció que impedeix que se sedimentin: perquè es donin per fet o perquè es tinguin per *les* disposicions universals, necessàries i obligatòries. A l'inici del constitucionalisme occidental, Sòcrates, a l'*Apologia*, sostenia que aquesta llibertat de qüestionar tothora en diàlegs allò que ens pensem que ja sabem de la democràcia, per la qual estava disposat a morir, és l'activitat que més la millora.

Per tant, l'aportació principal dels demòcrates agonístics ha estat subratllar la realitat manifesta del partidisme, el dissenyament, el desacord, la controvèrsia i els raonaments enfrontats en la història i el present de societats democràtiques i el paper positiu que exerceix en posar en evidència i superar estructures de desigualtat i injustícia, amb el foment dels valors democràtics crítics, i, *eo ipso*, tot creant ciutadans autònoms amb vincles de solidaritat que travessen diferències reals (característiques). Ho han sostingut enfront de la ideologia de no enfrontament i sense ideologia de classes de la democratització constitucional que propugnen els neoliberals i els partidaris de la tercera via integrats en la primera resposta, i en-

44 Sobre les raons que abonen aquesta afirmació, vegeu TULLY, James, «Recognition, Distribution and Civic Freedom: The Emergence of a New Field», a *Public Philosophy in a New Key*, volum I. Institucions flexibles de negociació adversa i el principi correlatiu d'*audi alteram partem* en resposta al fet del desacord raonable constitueixen la resposta principal de HAMPSHIRE, *Justice is Conflict* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

front els perills d'exclusió i assimilació dels models de deliberació de consens i de la concepció abstracta i universal de la raó pública de la segona resposta.<sup>45</sup> A còpia d'intercanviar pros i contres en diàlegs amb socis que veuen de manera diferent la disposició constitucional d'una associació política compartida i que poden justificar amb raons les seves opinions, els ciutadans esdevenen capaços d'alliberar-se fins a cert punt de les seves opinions parcials i limitades (sovint considerades universals), a reflexionar-hi críticament plegats, i a negociar la modificació de les relacions de significat i poder que les sostenen: és a dir, a pensar i actuar de manera diferent.<sup>46</sup> Al capdavant, el ciutadà democràtic-constitucional no és Lenin. No aspira a la fi de la política i l'administració de les coses. S'assembla més al jove atleta olímpic que saluda amb un somriure la primera llum de l'«alba», s'alça, s'espolsa, examina els guanys i les pèrdues dels dies anteriors, agraeix als déus un joc tan exigent i uns contrincants tan dignes i es torna a implicar en l'*agon* comunicatiu-estratègic.

Com hem vist, aquest enfocament es compromet a posar els debats filosòfics en la relació més estreta possible amb pràctiques de la lluita democràtica sobre el terreny. Perquè altrament hi ha, com a molt, un feble vincle entre el debat abstracte sobre els principis i la pràctica concreta, i la filosofia legal i política tendeix a promoure una mena de xerrameca ociosa, de tertúlia mediàtica sobre la raó pública en algun

45 Vegeu les referències a aquesta literatura a la nota 8. També han acceptat el desacord i la disputa els neorepublicans com PETTIT, Philip, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, i BELLAMY, Richard, *Liberal and Pluralism: Towards a Politics of Compromise*, liberals com LADEN, *Reasonably Radical*, p. 194-199, i demòcrates deliberatius com DRYZEK, John S., *Deliberative Democracy and Beyond*.

46 Per a un intent de reformular aquesta visió socràtica i convertir-la en un diàleg crític en els termes de l'hermenèutica, la teoria crítica i la genealogia, vegeu KOGLER, Herbert, *The Power of Dialogue*.

àmbit públic mític, passant per alt el coneixement situat, les habilitats locals i el partidisme apassionat de la deliberació democràtica real.<sup>47</sup> Tanmateix, quan els estudiosos van passar a la pràctica, en comptes de mirar només les institucions tradicionals i discretes de la democràcia representativa constitucional que han fornit el marc per a la reflexió crítica durant els darrers dos-cents anys, van descobrir les associacions polítiques negociades molt més complexes de la característica 5 i de les tres tendències dominants. L'estudi de pràctiques de deliberació democràtica no es podia restringir a les essències constitucionals i als referèndums constitucionals o als gèneres del raonament adversarial en les institucions legals i polítiques tradicionals. Per posar a prova la legitimitat constitucional i democràtica de règims dispersos, encavalcats i multiples de la democràcia constitucional, cal estudiar les pràctiques de la llibertat democràtica —les formes de conciliació del conflicte— en qualsevol pràctica de governament en què els que hi estan subjectes, o n'estan afectats, miren d'atiar les brases de l'autonomia pública i de tenir una influència efectiva sobre com se'n governa la conducta.

La implicació metodològica de la característica 5 és el pas a l'estudi de la diversitat de pràctiques de la llibertat democràtica amb relació a les pràctiques de governament, en què els tribunals tradicionals, les institucions representatives, l'àmbit públic i les assemblees constituents es veuen ara com un subconjunt regulador important i no com el sistema constitutiu. A més, això requereix un llenguatge més ampli i adequat per descriure els objectes del domini de la filosofia legal i polí-

47 Aquestes són objeccions habituals a la segona resposta. Per a un exemple excel·lent des d'una perspectiva d'«activisme cívic» basada en la pràctica, vegeu SPINOSA, Charles; FLORES, Fernando, i DREYFUS, Herbert, *Disclosing New Worlds: Entrepreneurship, Democratic Action and the Cultivation of Solidarity*, p. 69-89.

tica, és a dir, el llenguatge emergent dels «nodes» (de governament i les pràctiques de llibertat democràtica) en «xarxes» negociades. Tampoc en aquest cas la redescrípció no desplaça el llenguatge tradicional de la descripció de la democràcia representativa constitucional, com sostenen els hiperglobalitzadors, sinó que resitua aquest vocabulari conegut com una família important i resistent dins llenguatges de xarxes de govern i de llibertat democràtica més amplis i complexos.<sup>48</sup>

Des d'aquest horitzó ampliat, l'estudi crític de la llibertat democràtica inclou la investigació sobre les diverses formes d'activisme i de negociació democràtics en la pràctica que l'estudiós del dret Richard Falk anomena «globalització des de baix», diferenciada de la «globalització des de dalt» de les dues primeres respostes crítiques.<sup>49</sup> Amb «globalització des de baix», Falk no vol dir que l'exercici de la sobirania popular es podueixi només a l'estrat més baix d'alguna nova jerarquia global general.<sup>50</sup> Això fóra entendre malament allò que es vol transmetre amb la metàfora d'una xarxa, és a dir, que hi ha jerarquies econòmiques, del poder, el discurs i la violència dins les xarxes canviant de comunicació directa i indirecta, de poder i insubordinació. Més aviat, com expliquen Jeremy Brecher, Tim Costello i Brendan Smith (quan adapten

48 David Held ha presentat aquesta transformació del llenguatge de la descripció des d'una perspectiva «westfaliana» a una de «global» d'aquesta manera sense menystenir la importància constant de les institucions tradicionals de les democràcies representatives. Vegeu HELD *et al.*, *Global Transformations*. Aquesta formulació és també propera a Castells, *End of Millennium*. Per a la transformació corresponent en l'orientació de la democràcia deliberativa a pràctiques concretes de governament en xarxes, vegeu DRYZEK, *Deliberative Democracy and Beyond*, p. 115-140; i YOUNG, Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, p. 236-276.

49 L'anàlisi de Richard Falk de la «globalització des de baix» és a *Predatory Globalization*.

50 Per exemple, Hardt i Negri situen l'activitat democràtica en l'estrat més baix d'una jerarquia tradicional, de tres nivells i global. Vegeu *Empire* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2000), p. 309-314.

el treball de Michael Mann a la visió de Falk), la globalització des de sota fa referència a la irrupció de l'autonomia pública en «posicions intersticials»:

racons i esquerdes a les institucions dominants i al seu voltant. Els que al començament eren marginals es vinculen de maneres que els permeten esquivar aquestes institucions i forçar una reorganització de l'estatu quo... En alguns punts, la gent veu les institucions de poder existents com a objectius de bloqueig que es podrien obtenir amb una cooperació que transcendeixi les institucions existents. La gent desenvolupa noves xarxes que les superen. Aquests moviments creen «connexions invisibles» subversives que travessen les fronteres dels estats i els canals establerts entre ells. Aquestes xarxes intersticials tradueixen objectius humans en mitjans d'organització.<sup>51</sup>

Si bé les organitzacions no governamentals exemplifiquen aquesta forma de llibertat democràtica intersticial, la globalització des de baix també pot fer referència al ventall més ampli dels agents que, mitjançant diversos modes d'influir i de renegociar les regles del joc en qualsevol punt de la xarxa de règims de governament, miren d'apropar-se a la característica 4 (un ordre constitucional democràticament negociat), com il·lustren Falk i Brecher entre d'altres. Per exemple, una part de la tercera tendència inclou temptatives d'augmentar la legitimitat i l'autodeterminació democràtiques mitjançant la subsidiarietat, la descentralització i la federalització d'institucions tradicionals de govern, i no a còpia d'evitar les institucions representatives tradicionals. A més, les temptatives de fer que les

51 BRECHER, Jeremy, COSTELLO, Tim i SMITH, Brendan, *Globalization from below: The Power of Solidarity*.

institucions representatives reflecteixin més bé l'electorat culturalment divers a través de la representació proporcional, sigui dins els estat-nació o amb una segona cambra a les Nacions Unides, proven de consolidar més que no pas superar les institucions tradicionals d'associació constitucional i democràtica.<sup>52</sup>

En resum, aquestes són lluites *de i a favor de* la llibertat democràtica, pràctiques de llibertat en les quals els actors democràtics busquen, mitjançant formes tradicionals i noves de deliberació i de negociació, forçar i modificar les maneres no democràtiques en què se'ls governa.<sup>53</sup> Si es relaciona el debat teòric dels principis de constitucionalisme i de democràcia amb la recerca sobre aquestes pràctiques concretes de llibertat democràtica i si es revisa conseqüentment el llenguatge descriptiu i avaluatiu, la tercera resposta contesta les objeccions dels activistes a la naturalesa abstracta i irrellevant de la segona resposta i estableix una nova relació funcional entre els filòsofs i els activistes democràtics en la qual tots dos aprenen dels altres.<sup>54</sup>

Els resultats d'aquesta mena d'investigació crítica i pràctica mitjançant l'aclariment recíproc fins ara suggereixen provisionalment que hi ha dos grans tipus de relacions de signi-

52 Sobre aquests exemples, vegeu GAGNON i TULLY (eds.), *Multinational Democracies*.

53 Per a la continuació del debat sobre aquest enfocament del constitucionalisme democràtic i la llibertat civil exemplificat en els moviments de bases a favor de la democràcia a Europa, vegeu TULLY, James, «A New Kind of Europe», a *Public Philosophy in a New Key*, volum II: *Imperialism and Civic Freedom*.

54 Sobre aquestes objeccions i la mena de resposta que es mostra aquí, vegeu YOUNG, Iris Marion, «Activist Challenges to Deliberative Democracy», *Political Theory*, 29(5), 2001, p. 670-690. FALK, *Predatory Globalization*, p. 125-185, i BRECHER, Jeremy; COSTELLO, Tim i SMITH, Brendan, *Globalization from below: The Power of Solidarity* ofereixen propostes detallades per unir la teoria normativa i l'activisme democràtic. Per a una important reformulació de la filosofia feminista sobre les pràctiques de l'activitat democràtica, vegeu Cressida Heyes, *Line Drawings: Defining Women through Feminist Practice*.



ficat i de poder que arrabassen la llibertat als ciutadans contemporanis. Aquestes són les relacions de comunicació i de governament que arbitràriament o innecessàriament impedeixen als ciutadans exercir la seva llibertat democràtica de participar lliurement en pràctiques eficaces de deliberació i negociació de les normes que els governen. Avui impulsen les principals lluites democràtiques, com ara les relacionades amb el reconeixement, la distribució o el medi ambient, perquè l'exercici de la llibertat democràtica és la condició de possibilitat d'aquests tipus de lluita democràtica, o de qualsevol altra mena.<sup>55</sup> Aquests inclouen els principals mitjans pels quals els enfocaments no democràtics analitzats abans poden dominar l'actual canvi constitucional, incontrolats i desequilibrats pels qui hi estan subjectes. Amb vista als propòsits d'una exposició breu, aquestes dues categories de manca de llibertat es poden classificar com a relacions d'exclusió i relacions d'assimilació.<sup>56</sup>

Les relacions d'exclusió es refereixen a les diverses maneres en què s'impedeix als ciutadans iniciar i entrar en pràctiques de negociació democràtica. En molts casos, els subjectes s'exclouen formalment, com en l'esclavitud moderna, en la negació dels drets democràtics d'associació i d'organització, i en la intervenció militar per esclafar moviments de sobirania popular i imposar un govern extern, directament o a través de

55 Per a una explicació més detallada de les «pràctiques de llibertat», adaptada de l'ús inicial d'aquest concepte per part de Foucault, i dels punts següents, vegeu TULLY, James, «Democracy and Globalisation: A Defeasible Sketch» i «An Ecological Ethics», a *Public Philosophy in a New Key*, volum II. Per a una explicació similar de llibertat com a formes d'activitat política, vegeu BROWN, Wendy, *States of Injury: Power and Freedom in Late Modernity*, p. 3-29.

56 Per a una introducció a l'anàlisi de tipus específics d'exclusió i assimilació en les pràctiques de deliberació, vegeu LADEN, *Reasonably Radical*, p. 131-185; Young, *Inclusion and Democracy*, p. 16-153; BOHMAN, James, *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy* i BROWN, *States of Injury*.

les formes postcolonial de control indirecte exercides per corporacions transnacionals i activitats reguladores globals.<sup>57</sup> També hi ha diverses formes d'exclusió en què els drets democràtics es garanteixen formalment. Tal com Noam Chomsky ha documentat moltes vegades, els estats poderosos com ara els Estats Units i els seus aliats afirmen que donen suport als drets democràtics i la Declaració Universal dels Drets Humans de les Nacions Unides alhora que apliquen polítiques exteriors que no fan cas de les seves vulneracions, o les afavoreixen o instiguen, i minen les institucions internacionals defensores dels drets humans quan convé als seus interessos econòmics i geopolítics.<sup>58</sup> En tipus més subtils de casos, els subjectes amb drets democràtics formals no els poden exercir per culpa de la manca de diners, de temps i de coneixements, perquè no es fa prou cas de les seves veus a causa d'estereotips de classe, racistes i sexistes profundament arrelats, o perquè els llocs de treball depenen del silenci.<sup>59</sup> Una altra forma habitual d'exclusió respecte als drets democràtics s'escau quan els agents responsables de l'exclusió no són responsables davant el règim de drets locals (el problema de la tercera tendència).

La forma més destacada d'exclusió continua essent la que Dewey identificà com a primordial: l'exclusió de les persones sotmeses a les corporacions nacionals i transnacionals de tenir-hi una influència democràtica. Com hem vist a la secció 3, moltes d'aquestes corporacions ara són més poderoses que moltes democràcies constitucionals i governen la conducta de més subjectes. També exerceixen un control no democràtic

57 Vegeu referències a les notes 20 i 21. Sobre l'esclavitud moderna, vegeu BALES, Kevin, *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*.

58 La investigació de Chomsky sobre aquesta forma d'exclusió és voluminosa. Vegeu, per exemple, *Rogue States*, p. 108-173, i referències.

59 LADEN, *Reasonably Radical*, p. 131-158.

sobre la presa de decisions de democràcies constitucionals (com va assenyalar Rawls). Durant un segle les corporacions han exclòs els empleats i els afectats per les seves operacions de tenir-hi una influència democràtica amb l'argument de base constitucional que són persones privades i que, per tant, tenen dret a no patir interferències (la llibertat dels moderns), tot i que no estan sotmeses al control democràtic (la llibertat dels antics). En virtut d'aquesta mena de legitimació han crescut fins a superar i controlar l'estat-nació representatiu, el tipus de corporació que ha estat sobirà durant els quatre-cents darrers anys. De la mateixa manera que els principis de constitucionalisme i de democràcia es van concebre originalment per posar la forma absolutista de l'estat modern sota control democràtic, tot establint-hi institucions democràtiques, avui la tasca consisteix a aplicar els mateixos principis a aquestes noves corporacions sobiranes i posar-les sota control democràtic, amb l'aplicació de pràctiques de llibertat democràtica en el seu si, així com a governar-les des de l'exterior mitjançant òrgans internacionals representatius nous i eficaços. Perquè, malgrat les temptatives de mantenir aquesta forma d'exclusió oculta a l'escrutini públic en les ideologies neoliberals i de la tercera via dominants (a força d'eliminar el principi de democràcia com a condició de legitimitat), no sembla que hi hagi cap raó indiscutible per a aquesta exempció de l'exercici del principi de democràcia.<sup>60</sup>

60 Sobre Dewey, la democràcia i les corporacions, vegeu WESTBROOK, Robert B., *John Dewey and American Democracy* (Ithaca, Nova York: Cornell University Press, 1991). Aquesta mena d'exclusió és un tema central de FALK, *Predatory Globalization*; HELD, *Democracy and the Global Order*; i CHOMSKY, *Rogue States*, entre d'altres. Malgrat l'exempció formal, és aquí on s'han desfermat moltes lluites de la llibertat democràtica els darrers 170 anys. Sobre l'ascensió i la caiguda dels estats-nació com a corporació dominant de governament, vegeu VAN CREVELD, Martin L., *The Rise and Decline of the State*.

La segona forma de manca de llibertat prové de les relacions d'assimilació. Sovint es permet i s'anima als subjectes a participar en pràctiques democràtiques de deliberació, però se'ls obliga a deliberar d'una manera concreta, en un tipus d'institució concret i sobre un ventall de qüestions concret per tal que els seus acords i desacords serveixen per reforçar més que no pas per desafiar l'estatu quo. A força de participar en aquestes pràctiques assimiladores, van renunciant gradualment als seus usos i costums discordants i adquireixen les formes consonants de subjectivitat. Encara que es regeixen per la seva llibertat fins a cert punt, deliberen més dins de les regles que sobre les regles, com requereix el principi de democràcia.<sup>61</sup>

Diverses pràctiques de raonament-amb-els-altres es fonamenten en coneixements locals tradicionals distintius, repertoris d'habilitats pràctiques, gèneres d'argumentació i maneres tàcites de relacionar-se els uns amb els altres. Aquests gèneres culturalment i històricament diversos de coneixements pràctics i *savoir-faire* (*metis* en grec) són les bases intersubjectives de pràctiques de deliberació culturalment diverses: de plantejar qüestions i d'escoltar els altres, de sotmetre una raó, un relat, un exemple, una comparació, un gest o una paràbola a la consideració, de mostrar més que dir, expressar desacord, diferir o qüestionar, adoptar una postura, informar un altre, aconsellar i fer cas dels consells, parlar en nom d'un altre i permetre que un altre parli per un mateix, posar traves, postergar i fingir, dissentir amb el silenci, trencar negociacions, treballar per assolir un compromís, arribar a un acord

61 ROSE, *Powers of Freedom*. Vegeu també HAYWARD, *De-facing Power* per a una anàlisi complementària d'aquesta mena de manca de llibertat. Aquestes anàlisis es basen en l'obra de Foucault sobre la interpretació agonística entre formes imposades de subjectivització i pràctiques de llibertat. Vegeu FOUCAULT, «The Subject and Power», a *The Essential Works Vol. III*, i FOUCAULT, «The Ethics of the Concern for Self».

condicional o incondicional, complir l'acord assolit de manera convenient i inconvenient, repassar els acords assolits, reprendre les deliberacions, i in comptables altres activitats discursives i no discursives amb jocs de llenguatge deliberatiu inventats. Quan és «inclosa» en pràctiques de deliberació democràtica, la gent abans exclosa troba sovint que el coneixement concret d'aquesta pràctica és diferent d'aquells als quals està acostumada. Moltes vegades, això passa per alt als grups dominants, perquè és la manera habitual de raonament comú; o, si se n'adonen, es presenta sovint com la manera de deliberar canònica, universal o l'única raonable, moderna o «lliure i igual», com si només hi hagués una manera d'exercir la llibertat democràtica. Si hom vol que l'escoltin, cal que actuï d'acord amb la pràctica dominant de raonament comú i de resoldre diferències, i, per tant, ha de desenvolupar gradualment la forma d'identitat i de comportament característica dels participants en aquest tipus de pràctica. Es tracta de la manca de llibertat per assimilació, ja que no s'és lliure de desafiar les normes implícites i explícites de la pràctica de deliberació dominant, sinó que cal ajustar-s'hi i, doncs, modelar-se segons elles.<sup>62</sup>

Hi ha un ventall força ampli de relacions de comunicació i poder que serveixen per assimilar a través de la inclusió en

62 Sobre aquesta explicació del raonament pràctic, vegeu SCOTT, James C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*, p. 309-341; TOULMIN, Stephen, *Return to Reason*; DREYFUS et al. (eds.), *Disclosing New Worlds*. Tal com vol donar a entendre aquest paràgraf, no hi ha res específicament «occidental» en la llibertat democràtica, a tenir influència sobre la manera en què s'és governat i lluitar sovint per no ser governat d'una manera o d'una altra, ni està necessàriament relacionat amb les institucions occidentals de govern representatiu. En canvi, tres tendències capdavanteres i els seus discursos de legitimitació en les societats occidentals s'hi oposen. La llibertat democràtica en el sentit que es fa servir aquí sembla una activitat humana prou general que adopta formes diferents en temps i cultures diferents.

pràctiques no lliures de deliberació, de raonament entre adversaris i de resolució de conflictes. Iris Young ha demostrat que l'intercanvi de raons no es pot aïllar de diverses maneres de parlar i d'escoltar, com ara les salutacions, la retòrica i la narrativa, sense silenciar veus legítimes. L'intent d'imposar certes suposades normes abstractes i universals sovint serveix tan sols per privilegiar formes de raonament dominants, moltes vegades d'una naturalesa simplificada i agressiva, característica de moltes institucions occidentals de resolució de conflictes, orientades a guanyar en un enfrontament amb contrincants més que no a promoure la mena de comprensió mútua necessària per al progrés entre els socis que discrepen però tanmateix necessiten cooperar lliurement.<sup>63</sup> L'intercanvi de raons públiques tampoc no es pot separar de les identitats culturals, lingüístiques, ètniques i de gènere dels participants o de les seves concepcions substantives del bé, com suposaven de vegades els teòrics de la deliberació anteriors.<sup>64</sup> De la mateixa manera que les actituds masclistes, racistes i cegues a la diversitat profundament arrelades poden causar l'exclusió de persones oprimides i subordinades, també poden menar a prescindir i no fer cas dels seus modes d'argumentació un cop han estat incloses, tant a la pràctica com en teories de deliberació.<sup>65</sup> Si la deliberació s'orienta cap a un consens, llavors, donat un desacord raonable, aquesta assegurarà que en el decurs se silenciiïn algunes veus minoritàries. D'altra banda, la

63 YOUNG, *Inclusion and Democracy*, p. 52-80, i la seva *Intersecting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy, and Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1997), p. 38-94.

64 LADEN, *Reasonably Radical*, p. 52-80; i OWEN, David, «The avoidance of cruelty: Joshing Rorty on Liberalism, Scepticism and Ironism», a Richard Rorty, Festenstein i Thompson (eds.), p. 93-110. Per a alguns tipus d'argumentacions característiques de la deliberació pràctica, vegeu WALTON, Douglas, *The New Dialectic: Conversational Contexts of Argument*.

65 MILLS, Charles, *The Racial Contract*.

deliberació implica una dimensió visceral o apassionada que no s'ha tractat en les explicacions més abstractes.<sup>66</sup>

La descentralització de les pràctiques democràtiques cap a grups i persones situats dins associacions multinacionals per resoldre problemes d'assimilació en les institucions de la societat més àmplia sovint passa per alt l'assimilació de minories dèbils dins les institucions descentralitzades. A més, la repatriació recent de potestats limitades d'autogovern als pobles indígenes per part dels estats que els han pres les terres, que n'han destruït les pràctiques tradicionals de governament i reduït les poblacions a una fracció dels nivells previs al contacte, perpetua una modalitat intensa d'assimilació anomenada domesticació o colonització interna (un exemple de la tercera tendència).<sup>67</sup> La manera com s'indueix els residents locals en països pobres a participar en deliberacions associades a projectes de desenvolupament i a emprar el seu coneixement local en aquests escenaris sovint té l'efecte de crear gradualment una identitat i una perspectiva occidentals i de mercantilitzar-ne el coneixement tradicional.<sup>68</sup>

La forma més persuasiva d'assimilació, com hem vist a la secció 3, és l'assimilació a la identitat dominant d'un consumidor d'estils de vida elogiats a la primera resposta. La majoria dels membres de les societats contemporànies gairebé sempre estan supeditats a aquests processos de subjectivització, no tan sols en pràctiques de deliberació, sinó en virtut de la seva participació en les pràctiques de treball i lleure.<sup>69</sup>

66 CONNOLLY, *Why I am not a Secularist*, p. 19-46.

67 IVISON, Duncan, PATTON, Paul i SANDERS, Will, «Introduction in Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples».

68 TRAITAFILLOU, Peter i RISBJERG NIELSON, Mikkel, «Policing Empowerment: The Making of Capable Subjects», 14(2), 2001, p. 63-86.

69 Per a una visió general d'aquesta literatura, vegeu BAUMAN, Zygmunt, *Globalization: The Human Consequences*; i TOMLINSON, John, *Globalization and Culture*.

A més, aquesta mena d'assimilació en països desenvolupats es combina sovint amb formes complementàries d'exclusió i d'assimilació dels qui, en els països en vies de desenvolupament, fan els productes del consumidor que defineixen els diversos estils de vida, com revela la investigació de Naomi Klein.<sup>70</sup> El perill d'assimilació a aquesta forma de subjectivitat, com argumenten els defensors de les respostes 2 i 3, és doble. Tendeix a eliminar la consciència de la possibilitat i els motius de la llibertat democràtica, tot reduint la llibertat a la llibertat dels moderns. I, com que la major part de les activitats es ralitzen en pràctiques que rebutgen o dificulten la reflexió i la deliberació col·lectives sobre les normes de la pràctica en una diversitat de maneres, els participants no es procuren a si mateixos la formació de llibertat democràtica, i per tant no tenen ni experiència ni interès subjectiu en la participació democràtica.

Les relacions d'exclusió i d'assimilació, finalment, es combinen per bloquejar processos de ciutadanització: és a dir, els processos de formació identitària entre ciutadans diversos que deliberen plegats lliurement sobre les seves normes compartides i discutides de reconeixement, distribució i coordinació, i així concilien les seves diferències al llarg de generacions (característica 6). L'única mena de solidaritat que té la capacitat de mantenir unides les diverses associacions polítiques contemporànies no és generada. Segons l'expressió d'Habermas, encara és una promesa incomplerta. Els subjectes són exclòsos i assimilats des de les bases pràctiques de la «regeneració contínua» de la solidaritat: a saber, formes de vida que representen el principi de democràcia en innumbrables maneres diferents. Si aquesta anàlisi és en part correcta, les democràcies

70 KLEIN, Naomi, *No Logo: Taking Aim at the Brand Bullies*.



constitucionals contemporànies continuaran experimentant una tendència dominant no tan sols als dèficits i a la il·legitimitat democràtics sinó, per consegüent, també a una manca total de cohesió.<sup>71</sup> Sense l'experiència de la llibertat democràtica, els ciutadans tendeixen en canvi moltíssim a confluïr en la protecció dels seus patrons de consum capitalistes d'una banda («McWorld») i a protegir les seves identitats religioses i culturals excloses de l'altra («Jihad»).72

## Conclusió

Malgrat les grans diferències entre la democràcia constitucional de 1819 i de 2001, hi ha una semblança que crida l'atenció. Al final de *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, Constant va advertir que «el perill de la llibertat moderna és que, abstrerts en el plaer de la nostra independència privada, i en la persecució dels nostres interessos particulars, renunciéssim massa fàcilment al nostre dret a participar en el poder polític». Aquest, com hem mirat de demostrar, és el perill que correm nosaltres també. Igual que els participants en el debat crític d'avui, Constant sostenia que «lluny de renunciar a cap de les dues menes de llibertat que us he descrit, és necessari, com he demostrat, aprendre a combinar-les totes dues». Aquesta és

71 Aquestes dues tendències han estat molt comentades i estudiades, però en general no es considera que derivin de la manca de llibertat democràtica. De fet, l'explicació habitual és que l'augment de llibertat democràtica en les normes de reconeixement i distribució és la causa de la desunió. Vegeu MCKINNON, Catriona i HAMPSHER-MONK, Iain, «Introduction» a *Demands of Citizenship*, eds. Catriona McKinnon i Iain Hampsher-Monk (Londres: Continuum, 2000).

72 Aquest és el diagnòstic estremidor de BARBER, Benjamin, *Jihad Vs. Mc World: How Globalism and Tribalism are Reshaping the World* (Nova York: Ballantine Books, 1996), encara més rellevant després de l'11 de setembre de 2001. La seva resposta és que «la democràcia pot haver esdevingut ara la nostra màxima i única esperança», p. 292.

una lliçó difícil d'aprendre perquè, com raonava Constant, i com hem vist en el nostre temps, les relacions de comunicació i poder en les pràctiques en què es troben els moderns tendeixen a excloure'ls de la llibertat antiga i a assimilar-los només a la llibertat moderna. La solució que proposava Constant era demanar al legislador que creés pràctiques de ciutadania i animés els ciutadans a participar, i així adquirir la identitat-formació i el desig de continuar exercint i mantenint la llibertat democràtica al mateix temps que les llibertats privades:

La tasca del legislador no és completa quan només ha portat pau al poble. Les institucions han d'aconseguir l'educació moral dels ciutadans. Un cop se'n respecten els drets individuals, se n'assegura la independència i s'evita de pertorbar-ne el treball, tanmateix hauran de consagrar la seva influència en els afers públics, convocar-los per contribuir amb els seus vots a l'exercici del poder, concedir-los el dret de control i de supervisió mitjançant l'expressió de les seves opinions; i si els formen amb la pràctica per a aquestes funcions elevades, donar-los tant el desig com el dret d'exercir-les.<sup>73</sup>

Si el consell de Constant d'observar pràctiques de llibertat és tan pertinent ara com aleshores, el suggeriment que els governs representatius i les seves burocràcies administratives podrien tenir un paper principal o exclusiu a iniciar noves pràctiques democràtiques s'ha d'observar amb un cert escepticisme per la munió de raons abans analitzades.<sup>74</sup> Més aviat, tot i les poderoses tendències a l'exclusió i a l'assimilació de la lliber-

73 CONSTANT, *The Liberty of the Ancient Compared to that of the Moderns*, p. 326-328.

74 Per a una anàlisi continuada dels perills de tornar, o retornar, a governs representatius i les seves burocràcies administratives per revifar i guiar les brases de l'autonomia pública, vegeu BROWN, *State of Injury*.

tat democràtica i els discursos dominants que les legitimen, irrompen pràctiques oposades de llibertat democràtica en una gran diversitat de nodes i de xarxes, i al voltant d'una multiplicitat de qüestions. Els lluitadors a favor de la llibertat democràtica troben maneres d'organitzar el seu malestar i d'atiar les brases de l'autonomia pública amb l'enorme arsenal de vies i institucions tradicionals i no tradicionals que componen la globalització des de sota.<sup>75</sup>

A una filosofia pública en una nova clau i orientada a posar a prova la legitimitat constitucional i democràtica dels sistemes polítics contemporanis li convindria fer d'aquestes pràctiques de llibertat el seu camp d'estudi i investigar-les de la manera indicada a la darrera secció. La diferència principal respecte a la segona resposta, més tradicional, és que el camp d'estudi no és l'anàlisi de l'intercanvi idealitzat de raons públiques entre ciutadans lliures i iguals en les institucions concebudes tradicionalment de la democràcia constitucional, o una projecció d'aquestes a una cosmòpoli utòpica. En canvi, comença ara i aquí —«*hic Rhodus, hic saltus*»— i implica empreses de recerca més àmplies de treball cap endavant i cap enrere en un diàleg entre xarxes reals de pràctiques de negociació democràtica i l'aclariment crític sota els principis de constitucionalisme i de democràcia. En una època en què l'ordre legal i polític el constitueixen xarxes obertes de conciliació negociada continuada més que no pas fonaments rígids, aquest tipus d'investigació ha de ser també una activitat continuada de reflexió recíproca que impliqui diverses relacions de comunicació entre la filosofia i els afers oficials que

75 Per a un exemple instructiu d'aquesta mena d'investigació, vegeu ÁLVAREZ, Sonia E., «Translating the Global: Effects of Transnational Organizing on Local Discourses and Practices in Latin America», *Meridians: Feminism, Race, Transnationalism*, 1(1), 2000, p. 29-67.

estudia. Per unir els fils de les cinc seccions anteriors, aquesta investigació crítica i pràctica consisteix en una activitat permanent de quatre passos principals.<sup>76</sup>

En primer lloc, atesa la densitat de relacions d'exclusió i d'assimilació, no es pot començar a partir de les institucions formalitzades de deliberació un cop en marxa, com els teòrics tendien a fer, sinó un pas enrere, a partir de les moltes maneres en què els demòcrates poden organitzar i iniciar les pràctiques de llibertat que intenten posar en evidència, criticar i superar les relacions locals d'exclusió i entrar a les institucions prevalents o inventar pràctiques ad hoc de deliberació. Aquest pas d'iniciació és per si mateix l'exercici primer i principal de la llibertat democràtica, el pas que Rawls i Habermas anomenen reïgnició i regeneració de l'autonomia pública.<sup>77</sup>

Si la iniciació és reeixida i les negociacions es duen a terme, el segon pas de l'estudi consisteix en les pràctiques de nego-

76 Per a una exposició d'aquesta mena d'activitat pràctica i crítica en el context de la filosofia feminista, vegeu HEYES, *Line Drawing*, i en antropologia vegeu Clifford GEERTS, «The World in Pieces: Culture and Politics at the End of the Century», a *Available Light: Anthropological Reflections on Philosophical Topics* (Princeton: Princeton University Press, 2000). Els quatre passos i la relació mútua entre la investigació filosòfica i les activitats pràctiques s'analitzen més abastament a TULLY, James, «Public Philosophy and Civic Freedom», a *Public Philosophy in a New Key*, volum I.

77 La primera fase per iniciar la deliberació mitjançant la problematització de les formes d'exclusió i assimilació en les relacions prevalents de comunicació i poder, dient la veritat al poder, ha estat el terreny dels teòrics democràtics agonístics. Tanmateix, entre uns quants hi ha hagut una tendència de tractar-la com l'única fase de reflexió crítica, i això ha suscitat l'objecció que les anàlisis agonístiques són tan abstractes i tan poc compromeses amb la política democràtica com la primera fase dels demòcrates deliberatius. Per superar aquesta objecció (al marge del seu encert), aquí la proposta és vincular l'anàlisi de formes de problematització amb els passos següents, les negociacions i les reformes que se'n deriven o no se'n deriven, com Michel Foucault recomanava (FOUCAULT, «What is Enlightenment?», a *The Essential Works*, vol. I, p. 316). Per a una visió de conjunt de l'anàlisi del discurs des d'aquesta perspectiva, vegeu HOWARTH, David, *Dis-course*.

ciació. Aquest camp clàssic de la teoria democràtica deliberativa orientada a la pràctica inclou l'estudi de procediments i d'intercanvi de raons en relacions mútues a aplicacions crítiques que acomoden contextualment de les normes de constitucionalisme i de democràcia, i estudis similars del contingut de l'acord assolit i de les raons a favor i en contra. A més a més, s'hauria de posar molta atenció en el tipus socràtic de llibertat democràtica a les deliberacions reals: la manera en què els participants són capaços de posar en qüestió i eliminar les relacions habituals i estratègiques d'assimilació que regeixen la pràctica de la deliberació, o bé no ho fan, tot democratitzant així de passada les deliberacions i els deliberadors.<sup>78</sup> En tercer lloc, els estudis de la democràcia deliberativa sovint acaben en l'acord assolit, amb la suposició que l'aclariment normatiu culmini en un examen de l'acord amb relació a l'acord ideal. L'anàlisi crítica hauria d'anar més enllà de l'acord perquè aquest i els models normatius de la seva avaluació sempre seran menys que perfectes, parcials, sotmesos a desacords raonables, i probablement es produirà dissentiment en la pràctica i la teoria, i es reprendrà el procés. Qualsevol model normatiu de procediments o acords contindrà elements d'exclusió i d'assimilació; per això cal-

78 Aquests dos passos distingeixen l'enfocament crític i pràctic de la important tasca dels erudits de l'escola de governabilitat. Se centren en les maneres en què els models són governats a través de les seves llibertats dins les pràctiques de governabilitat. L'enfocament crític i pràctic aprèn d'aquests importants estudis i els considera preliminars al seu interès per les capacitats pràctiques-relatives dels humans per exercir la llibertat democràtica de pensament i acció: per qüestionar i influir les maneres en què són governats mitjançant les seves llibertats, siguin quines siguin aquestes llibertats. Nikolas Rose analitza la diferència entre tots dos projectes de recerca a *Powers of Freedom*, p. 281. Aquestes capacitats no transcendents per continuar de manera diferent en diverses pràctiques s'exploren a Owen, «Orientation and Enlightenment». Des de la perspectiva de la teoria de les comunicacions, vegeu SHOTTER, John, *Conversational Realities: Constructing Life through Language*.

drà examinar-lo contínuament amb relació a la seva capacitat d'aclarir deliberacions a la pràctica i contra altres models a la teoria.

En quart lloc, aquest punt final tradicional de l'anàlisi normativa, fins i tot quan es relaciona amb els estudis de casos pràctics, deixa tot el camp d'aplicació i revisió a les ciències socials empíriques, sovint amb la suposició falsa que el caràcter de la posada en pràctica es diferencia del de la justificació, una simple qüestió tècnica d'aplicar correctament normes rígides. Hi ha moltes maneres en què els agents poden acordar un pacte (una política d'equitat al lloc de treball, un pacte sobre el medi ambient, una esmena constitucional, un acord d'autogovern, un document internacional sobre drets humans) i evitar o minar l'aplicació alhora que sembli que segueixen les normes de legitimació. D'altra banda, hi ha nombroses maneres en què els agents poden interpretar i actuar segons un acord així que entra en vigor. És inevitable que els conflictes esclatin entre aquestes interpretacions rivals, i generin institucions de revisió, que són al seu torn noves pràctiques de deliberació. En l'aplicació apareixen relacions d'exclusió i d'assimilació que no es van preveure en l'acord. Per tant, la implementació i la revisió plantegen qüestions de legitimitat, segons els principis de constitucionalisme i de democràcia, similars a les fases d'iniciació, deliberació i acord, i d'aquesta manera reinicien pràctiques de llibertat i formes de reflexió crítica.

Quan la legitimitat es basa en la relació mútua entre les normes i les pràctiques de constitucionalisme i democràcia, sempre estem en posició de tornar a començar la tasca permanent de posar a prova els límits de la nostra llibertat mitjançant la nostra llibertat.

## Bibliografia

- BALES, K. *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- BARNETT, R. i CAVANAGH, J. *Global Dreams: Imperial Corporation and the New World Order*. Nova York: Simon and Shuster, 1997.
- BAUMAN, Z. *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- BELLAMY, R. *Liberal and Pluralism: Towards a Politics of Compromise*. Londres, Routledge, 1999.
- BELLAMY, R. i WARLEIGH, A. (eds.). *Citizenship and Governance in the European Union*. Londres: Continuum, 2002.
- BOHMAN, J. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.
- BOHMAN, J. i REHG, W. (eds.). *Deliberative Democracy: Essay a Reason and Politics*. Cambridge, M.A: the MIT Press, 1997.
- BRECHER, J., COSTELLO, T. i SMITH, B. *Globalization from below: the Power of Solidarity*. Cambridge, M.A. South End Press, 2000.
- BROWN, W. *States of Injury: Power and Freedom in Late Modernity*. Princeton: Princeton University Press.
- CHAMBERS, J. *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1996.
- CONNOLLY, W. *The Ethos of Pluralization*. Minneapolis, the University of Minnesota Press, 1995.
- *Why I am not a Secularist*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- CONSTANT, B. *Oeuvres*. París: Gallimard, 1979.

- DEAN, M. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres, Sage, 1999.
- DUNCAN, I., PATTON, P. i SANDERS, W. *Introduction in Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- FALK, R. *Predatory Globalization. A Critique*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- FESTENSTEIN, M. i THOMPSON, S. (eds.). *Richard Rorty: Critical Dialogues*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- FOUCAULT, M. *The Order of Thing*. Londres, Tavistock, 1970.
- GAGNON, A. G. i TULLY, J. (eds.). *Multinational Democracies*. Cambridge University Press, 2001.
- GIDDENS, A. *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- GIROUX, H. *The New Authoritarianism: Politics After Abu Ghraib*. Winnipeg: Arbeiter Ring Publishing, 2005.
- GRAINNE DE BURCA i SCOTT, J. (eds.). *Constitutional Change in the European Union: From Uniformity to Flexibility?* Oxford, Hart, 2000.
- GRAY, J. *Enlightenment's Wake: Politics and Culture at the Close of the Modern Age*. Londres, 1995.
- GUYATT, N. *Another American Century? The United States and the World since 9/11*, Londres, Zed Books, 2003.
- HABERMAS, J. «Reconciliation through the Public Use of Reason», a *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.
- *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- *The Divided West*. Polity Press, 2006.
- HAYWARD, C. L. *De-facing Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.



- HELD, D. i MCGREW, A. *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2003.
- HELD, D., KÖHLER, M. i ARCHIBUGI, D. (eds.). *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- HELD, D. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitanism Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- HEYES, C. *Line Drawings: Defining Women through Feminist Practice*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000.
- HONIG, B. *Political Theory and the Displacement of Politics*. Ithaca, Nova York: Cornell University Press, 1993.
- HOWARTH, D. *Discourse*. Philadelphia: Open University Press, 2000.
- KAPLAN, D. *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos*. Nova York: Random House, 2002
- *Imperial Grunts: The American Military on the Ground*. Nova York: Random House, 2005.
- KLEIN, N. *No Logo: Taking Aim at the Brand Bullies*. Toronto: Knopf, 2000.
- KOGLER, H. *The Power of Dialogue*. Cambridge, MA: the MIT Press, 1999.
- KYMLICKA, W. i NORMAN, W. (eds.). *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford University Press, 2000.
- LADEN, A. *Reasonably Radical: Deliberative Liberalism and the Politics of Identity*. Ithaca N.Y: Cornell University Press, 2001.
- LINKLATER, A. *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westfalian Era*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- MANN, M. *Incoherent Empire*. Londres: Verso, 2003.
- MILLS, C. *The Racial Contract*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997.

- MOUFFE, C. «For an Agonistic Model of Democracy» a *The Democratic Paradox*, Londres, Verso, 2000.
- NEUHOUSER, F. *Foundations of Hegel's Social Theory: Actualizing Freedom*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
- PETTIT, P. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- PUTNAM, R. D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. NY: Touchstone, 2000.
- RAWLS, J. «Reply to Habermas» a *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1996.
- «The idea of a Public reason revisited» a *The Law of Peoples with the Idea of Public Reason Revisited*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999.
- ROSE, N. *The Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, 1999.
- SCOTT, J. C. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- SHABANI, O. P. *Multiculturalism and the Law: A Critical Debate*. Cardiff: University of Wales Press, 2007.
- SCHNEIDERMAN, D. (ed.). *The Quebec Decision: Perspectives on the Supreme Court Ruling on Secession*. Toronto: James Lorimer and Company, 1999.
- SHOTTER, J. *Conversational Realities: Constructing Life Through Language*. Londres, Sage, 1993.
- SCHRIFT, A. *Why Nietzsche Still?* Berkeley: University of California Press, 1999.
- SHRYBMAN, S. *The World Trade Organization: A Citizen's Guide*. 2 ed. Toronto: James Lorimer, 2001.
- SPINOSA, C., FLORES, F. i DREYFUS, H. *Entrepreneurship, Democratic Action and the Cultivation of Solidarity*. Cambridge, MA: the MIT Press, 1997.

- TOMLINSON, J. *Globalization and Culture*. Chicago: University of Chicago Press, 1989.
- TOULMIN, S. *Return to Reason*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.
- TULLY, J. *Public Philosophy in a New Key*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- VAN CREVELD, M. L. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WALDRON, J. *Law and Disagreement*. Cambridge University Press, 1999
- *The Dignity of Legislation*. Cambridge University Press, 1999.
- WALTON, D. *The New Dialectic: Conservation and Contexts of Argument*. Toronto: University of Toronto Press, 1998.
- YOUNG, M. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

### **3. Els fonaments morals del federalisme asimètric: consideracions normatives**

**Alain-G. Gagnon**

Université du Québec a Montréal

**Guy Laforest**

Université Laval

Encara que s'ocupi sobretot de qüestions de la justícia, aquest capítol no menystindrà la qüestió de l'estabilitat. De fet, en el decurs del segle XX, en les ciències socials i polítiques, diversos autors han intentat concebre un sistema coherent d'institucions per mantenir l'estabilitat política en societats plurals, per bé que massa pocs han analitzat la necessitat de justícia. Aquí se sosté en general que els objectius perseguits en aquestes iniciatives no haurien d'estar mai limitats a l'estabilitat, com ens recorda massa sovint el trist destí dels pobles en escenaris menys democràtics. Tanmateix, progressos decisius en els estudis de la dècada passada, il·lustrats en els treballs de Michael Keating i de John McGarry, han demostrat que en règims federals complexos caracteritzats per tensions contínues entre la majoria i nacionalismes minoritaris, els arguments sobre la justícia han d'anar amb compte, però, amb els requisits d'estabilitat. En aquesta qüestió, com passa sovint a la teoria

i a la pràctica de la política, la cerca acurada de l'equilibri sempre és crucial.

En aquest capítol, ens proposem centrar la nostra atenció en la idea de justícia tal com s'aplica als països federals molt democràtics, i essencialment als sociològicament diversos.<sup>1</sup> Es combinaran dues literatures per entendre societats (federals) plurals: política comparada i teoria política. Cal fer dos advertiments. El primer, des de la perspectiva de la política comparada, hi ha una tendència ben coneguda de subratllar l'homogeneïtat i suposar que els ciutadans d'una determinada polis comparteixen les mateixes opinions, parlen la mateixa llengua i provenen dels mateixos avantpassats (McRae, 1979). Aquesta visió prevalent ha fet que molts comparativistes equiparin homogeneïtat i estabilitat política. Un bon exemple d'aquesta visió és el treball d'Alvin Rabushka i Kenneth A. Shepsle. Creuen que una «democràcia estable (no pot) mantenir-se en la diversitat cultural» (Rabushka i Shepsle, 1971, p. 462), i que seria incorrecte pensar una altra cosa. No obstant això, durant els anys setanta i vuitanta es va desenvolupar al voltant de la noció de la democràcia consociacional —que fa referència a una disposició política basada en una coalició global, una autonomia segmentària, una representació proporcional i un veto de la minoria— per trobar maneres d'integrar la diversitat i mantenir l'estabilitat política. En aquest punt tenen una influència enorme els treballs d'Arend Lijphart (1968 i 1982) i de Kenneth McRae (1983, 1986). Tal com analitzarem amb més detall en aquest capítol, tendències més recents en política comparada han insistit en

1 En la literatura sobre federalisme comparatiu, el primer autor que va identificar la importància d'aquest factor va ser William S. Livingston (vegeu Livingston, 1952).

la conveniència del federalisme asimètric des de la perspectiva de l'estabilitat política.

Des de la perspectiva de la teoria política, al món occidental hi ha una tendència clara a favor de l'individualisme liberal. El portaveu més conegut d'aquesta posició monocromàtica és Chandran Kukathas, que assenyalava tres principis essencials del liberalisme: *a)* «la teoria liberal és *individualista* en la mesura que afirma o assumeix la primacia moral de la persona enfront les reivindicacions de qualsevol col·lectivitat social»; *b)* és *igualitària* perquè confereix a tots aquests individus el mateix estatus moral i nega la rellevància a l'ordre de diferències legal o polític quant a dignitat moral i *c)* «és universalista perquè afirma la unitat moral de les espècies humanes» i prescindeix del paper d'altres expressions culturals» (Kukathas [1992] 1995, p. 231).<sup>2</sup> Diversos autors s'han oposat a aquesta interpretació convencional durant la darrera dècada mentre una literatura cada cop més voluminosa posava en dubte la hipòtesi anterior. Entre els més destacats d'aquests autors esmentarem la difunta Iris Marion Young (1990), Will Kymlicka (1995), James Tully (1995), Bhikhu Parekh (2000), Ferran Requejo (2005) i Michel Seymour (2008). Tots aquests autors qüestionen la capacitat del liberalisme de tenir en compte les qüestions de grans diferències i proposen reinterpretar els principis convencionals del liberalisme sense els quals seria impossible entendre del tot el món on vivim.

La vida política contemporània, sobretot quan pertany als casos de societats federals democràtiques, desafia diverses suposicions que prevalen tant en la política comparada dominant com en la teoria política quant a l'homogeneïtat i l'indi-

2 Aquí, la influència d'*A Theory of Justice* (Rawls, 1971) de John Rawls en Kukathas és evident.

vidualisme. Les expressions de lleialtat de grup així com d'afirmació cultural de comunitats polítiques en societats federals revelen fins a quin punt l'individualisme atomístic i l'homogeneïtat s'han mostrat incapaços d'entendre els fenòmens polítics moderns.

Una direcció important per a l'estudi del federalisme comparatiu és el camí que ofereix el federalisme asimètric. De fet, un dels temes centrals del Comitè d'Investigació sobre Federalisme Comparatiu i les Federacions de l'Associació Internacional de Ciència Política ha estat un examen minuciós del federalisme asimètric, a fi de gestionar més bé els conflictes polítics en països federals democràtics. La major part del treball en aquest àmbit s'ha centrat en els aspectes institucionals de la implementació de l'asimetria en sistemes federals (vegeu, per exemple, Watts, 1996, p. 57-63 i De Villiers, 1994). En el context del diàleg global que ha iniciat, el Fòrum de Federacions està preparant actualment un llibre comparatiu general sobre les qüestions de la unitat i la diversitat als països federals, i sotmet a experts en el país un seguit de preguntes sobre la qüestió del federalisme asimètric dins la perspectiva més àmplia del tractament de la diversitat. Entre aquestes preguntes, les següents ens semblen particularment rellevants en aquest capítol: Com inclou la Constitució la simetria o l'asimetria institucionals? Aquesta distinció era una qüestió de principi (fonament normatiu) o una necessitat de la política d'integració durant el moment de fundació de la federació (fonament funcional)? Són les asimetries accessibles a totes les unitats que les demanin, o es limiten a algunes unitats constitutives específiques? Les asimetries entre unitats constitutives són transitòries o permanents?

Segons el nostre parer, els progressos més antics o més recents en el camp acadèmic han menystingut el paper dels va-

lors i les ideologies —les «passions humanes» segons Montesquieu— inherents al federalisme asimètric. A més, creiem que els partidaris del federalisme asimètric moltes vegades no han pogut integrar la naturalesa profundament pluralista de les identitats polítiques modernes. Mentre que els interessos materials i estructurals són encara essencials per entendre les forces en joc en la política constitucional, una gran part del debat polític es pot atribuir a les diverses assumpcions sobre què és bo o valuós en una societat. L'estudi d'aquest aspecte —que anomenem la dimensió normativa— es redueix sovint a un segon nivell d'importància.

En aquest capítol, explorarem unes quantes vies per a la comparació d'arguments normatius utilitzats sobretot al Quebec i al Canadà, però que es poden aplicar amb la mateixa facilitat als casos de Catalunya i del País Basc-Euskadi a Espanya o de Flandes i Valònia a Bèlgica, per defensar diverses imatges de federalisme asimètric, i intentarem fer un mapa exploratori d'aquestes estructures de valor. Esperem mostrar que la demanda d'una oposició al federalisme asimètric és no tan sols pragmàtica —en el sentit de justificar la detenció del poder, o impedir la secessió pura i simple— sinó normativa en la mesura en què encarna diferents concepcions del bé. El nostre col·lega Alain Noël, en l'anàlisi que ha fet del debat democràtic en el federalisme multinacional (Noël, 2006), ha trobat una fórmula encertada per resumir-ho: en el debat sobre el federalisme asimètric, els representants de les nacions majoritàries i minoritàries —tant els polítics-acadèmics com els ciutadans— sempre combinen en la seva retòrica la força dels arguments (la dimensió normativa i idealista) amb els arguments de la força (la dimensió pragmàtica i realista).

Aquí s'analitzaran tres pilars normatius del federalisme asimètric. El primer, la concepció comunitària del bé basada



en la idea que les persones no actuen sempre com a individus abans que res, és a dir, que els individus són, en un sentit principal, producte de la seva pròpia comunitat política. S'indica que els estats s'han d'organitzar per protegir la comunitat, i en estats plurals això clarament requereix organitzacions asimètriques. En el cas del Quebec, la justificació de l'asimetria és que permet la millor protecció d'una comunitat definida per la llengua i la cultura. El federalisme asimètric es relaciona aquí amb la importància dels grups com a proveïdors de cultura. És a dir, que el Quebec, com a proveïdor principal de cultura dels quebequesos, mereix més poder que una unitat política que sigui només una subdivisió d'una unitat cultural més gran. Aquesta justificació comunitària de l'asimetria implica clarament la política del reconeixement i rebutja, per exemple, l'ús uniforme de la Carta de Drets i Llibertats pan-canadenca adoptada sense el consentiment de les autoritats del Quebec el 1982.

Una segona justificació normativa de l'asimetria proposa un refinament de la idea liberal clàssica d'igualtat entre ciutadans. Si considerem que un federalisme no territorial significa que els estats membres individuals poden legislar de manera diferent i que els ciutadans del mateix país poden rebre serveis i tractaments diferents pel que fa a qüestions de jurisdicció provincial, el federalisme asimètric es limita a accentuar aquesta interpretació. En aquest context, el concepte de ciutadania es poleix encara més amb el suport d'un tractament equitatiu (més que no pas d'un tractament igual) entre comunitats, i per extensió entre individus. Aquí, interessa més la igualtat de resultat que el tractament idèntic.<sup>3</sup>

3 Kenneth McRae n'extreu una dicotomia similar en la seva interpretació de la proposta de Meech Lake (vegeu McRae, 1992). Vegeu també Burelle, 1994 i Burelle, 2005.

Una tercera justificació normativa se centra no en la protecció de cultures diferents com a tals —com potser es podia esperar—, sinó en la necessitat d'assegurar les condicions d'un escenari democràtic ampliat. La idea és que cal trobar les condicions que permeten un debat públic al llarg del temps. Aquesta democràcia deliberativa s'assoleix més bé dins de comunitats culturals ben circumscrites, segons s'anomenen en expressió moderna les petites repúbliques de Montesquieu. De nou es percep que el federalisme asimètric proporciona la resposta adequada per a la plena realització d'un escenari federal democràtic plural.

Cadascuna d'aquestes tres categories conté justificacions normatives del federalisme asimètric que valoren fins diversos —concepcions diferents de la bona vida— específics de cada societat. Cal examinar el concepte d'asimetria i entendre com pot servir millor als propòsits de les unitats polítiques federals modernes. Però abans de res cal fer una distinció quant als conceptes de societats federals mononacionals i multinacionals; el segon grup constitueix el focus principal de les nostres reflexions en aquest capítol.

## 1. Aclarir els conceptes

Els estudiosos del federalisme han deixat massa sovint de definir els conceptes amb què treballen, i es limiten a donar per fet que ja s'entenen, i així fora problemes. Això mena a errors profunds sobre allò que s'examina. Molts dels analistes han estat desproporcionadament influïts per l'experiment federal nord-americà, i hi han comparat les altres menes com excepcions a la regla. Així, la imatge dominant del federalisme en la política comparada ha estat definir-lo en termes territorials,

i fer dels Estats Units el referent principal. Però on deixa això els casos de Bèlgica, el Canadà, Suïssa i, més recentment, la federalització d'Espanya? Aquestes societats federals no encaixen en el model territorial. Com per lògica es podria esperar, les federacions mononacionals han tendit a ser més estables en part perquè els seus ciutadans han tingut un sentiment de participació molt més integrat del que es té normalment en el cas de les federacions multinacionals.

Juan Linz fa una observació interessant en tractar els països federals democràtics quan distingeix clarament estats federals que tenen com a objectiu principal reunir en un sol cos polític unitats polítiques que estaven separades (essencialment la definició mononacional *qua* territorial) i estats federals que tenen com a objectiu principal mantenir unides unitats polítiques de grups lingüístics, comunitats religioses, grups culturals o components nacionals diferents (essencialment la definició multinacional). Casos identificables amb el federalisme mononacional són Austràlia, Àustria després de 1918, Alemanya després de 1821 i els Estats Units, mentre que els casos més propers al federalisme multinacional són Bèlgica, el Canadà, l'Índia, Espanya, i segons alguns Suïssa, encara que Linz considera encertadament que la darrera és membre d'un estat-nació, ja que els ciutadans s'identifiquen abans amb la federació sencera (Linz, 1997, p. 13-20).

Aquí, els casos mononacionals no són especialment útils per als nostres propòsits, ja que no els ha penetrat gaire el pluralisme cultural, i poques vegades remetent a la noció de federalisme asimètric, que es veu com una raresa en alguns àmbits liberal democràtics. Les referències al federalisme asimètric en casos mononacionals es limiten normalment a la mida dels estats membres, les economies relatives, la influència política respectiva i coses per l'estil, i tendeixen a tractar amb

qüestions de grau més que de classe. En el cas de països federals multinacionals, les qüestions en joc són d'una naturalesa molt diferent, ja que se centren en definicions competitives de la bona vida *per se* i imposen una reconsideració de la identitat política de tota la comunitat.

Referint-se al cas nord-americà, Ferran Requejo afirma encertadament que:

Si restem dins de l'òrbita del federalisme nord-americà, la resposta a la pregunta sobre les possibilitats de regular la ciutadania democràtica en les societats plurinacionals és bàsicament negativa. (...) És fonamentalment un model "territorial", i que es governa amb interpretacions homogeneïtzadores del concepte democràtic de "sobirania popular" —cosa que evita la pregunta bàsica, desatesa en la teoria democràtica, sobre qui és el poble, i qui decideix qui és— així com amb idees sobre la igualtat de ciutadania i la igualtat entre les unitats federades. (Requejo, 1997, p. 21)

Les qüestions d'igualtat de ciutadania i igualtat de les entitats federades són sens dubte pertinents en l'estudi del federalisme asimètric. Hi ha moltes formes d'asimetria, però les més decisives per a comunitats polítiques són les asimetries polítiques i constitucionals. Les diferències de mida, població, riquesa dels membres federals tenen un paper en l'exercici dels poders, però el que interessa de debò és el repartiment d'autoritat en una federació, així com la naturalesa de la identitat política de les unitats constituents (si afirmen que són nacions o no).

Una estructura federal asimètrica implica el caràcter federal d'un estat garantit constitucionalment, mesurat per la divisió de potestats entre els governs central i regionals o per la composició de les institucions de presa de decisions centrals,

els estats membres de les quals tenen relacions diverses amb el govern central, la seva jurisdicció, les institucions o les lleis (King, 1982). Per la seva insistència en la protecció constitucional, aquesta definició exclou les disposicions asimètriques de facto<sup>4</sup> en què l'asimetria pot venir de la diversitat de poblacions, cultures, activitats econòmiques o eleccions polítiques. En aquest capítol, ens centrem en el federalisme asimètric denotat per la divisió fluctuant de les jurisdiccions entre els estats membres, i prescindim de les manifestacions supranacionals de federalisme.

En el context canadenc, els arranjaments asimètrics entre les províncies i el govern central han estat un tret continu en la història canadenca a causa de les identitats, intencions i forces desiguals dels estats que constitueixen la federació en evolució. Amb el sorgiment de la Revolució Tranquil·la dels anys seixanta, acompanyada pel canvi profund d'ideologies polítiques al Quebec durant aquell temps, les demandes de reconeixement constitucional d'aquest estat membre com a província «*pas comme les autres*» començava a augmentar força. El primer reconeixement oficial provinent d'Ottawa d'aquesta aspiració des del començament de la Revolució Tranquil·la figurava a l'informe de la Comissió Laurendeau-Dunton del 1967, en el qual la dualitat cultural de l'Estat canadenc es definia clarament com a principi constitutiu fonamental (Gagnon, 2005).

Tanmateix, els canadencs de fora del Quebec han considerat sovint les peticions de descentralització asimètrica de potestats al govern del Quebec una amenaça potencial per a la continuïtat de la federació, i han considerant la reclamació

4 Per a la continuació de l'anàlisi de les adjudicacions de potestats de facto i de iure, vegeu Gagnon i Garcea, 1988; sobre l'aplicació d'aquesta distinció al cas d'Espanya, vegeu Requejo, 2005 i 1996.

de «federalisme asimètric» com un projecte controvertit. Una percepció dominant entre els canadencs de fora del Quebec (CFQ) pel que fa al federalisme asimètric sosté que les demandes de reconeixement d'un «estatus especial» de la província dins de la federació canadenca equival a una maniobra estratègica per part de l'elit política quebequesa per adquirir més poder. Observem tanmateix que sovint s'ha assenyalat l'existència d'asimetria de facto dins la federació canadenca, en el sentit d'arranjaments administratius així com de trets geodemogràfics (Milne, 1991), que, de vegades, ha menat a justificacions de l'asimetria de iure. Al llarg dels anys hi ha hagut cert suport a l'asimetria, especialment en documents governamentals o patrocinats per l'Estat o investigacions. Molt recentment, Douglas Brown ha sostingut que per mantenir aquest suport, els agents governamentals haurien d'actuar d'una manera transparent, coherent i pragmàtica (Brown, 2005). La situació general es complica a causa de l'estat de l'opinió pública, com assenyala Philip Resnick en el capítol d'aquest mateix llibre sobre el federalisme asimètric al Canadà. Segons comenta, les perspectives dels ciutadans de la nació majoritària són força diferents de les de la nació o nacions minoritàries:

Una de les paradoxes a l'hora de reconciliar els interessos de les nacionalitats majoritàries i minoritàries és que els seus punts de vista són molt diferents. Les nacionalitats majoritàries tendeixen a identificar-se amb els imperatius nacionals associats amb el govern central, tot i que els seus membres puguin diferir respecte de propostes polítiques concretes. Les nacionalitats minoritàries són força conscients de la seva posició minoritària dins de l'Estat més gran i estan decidides a assegurar-se que els assumptes que per a aquestes són vitals romanguin sota el seu control. Les nacionalitats majoritàries prefereixen la «simetria»

en el funcionament d'un sistema federal (el mateix tractament per a cadascuna de les unitats constituents). Les nacionalitats minoritàries prefereixen l'asimetria, amb l'argument que constitueixen una comunitat nacional diferenciada amb interessos substancialment diferents dels de la majoria. Reconciliar aquests dos punts de vista oposats no és gaire fàcil.

Encara que els punts de vista pragmàtics del federalisme asimètric com els descrits poden contenir una dimensió normativa, són diferents de les àmplies categories de valors i ideologies presentades en la introducció perquè no tracten directament la pregunta: què és allò bo per a una societat determinada? Respostes com ara l'eficiència administrativa, la conveniència o la unitat nacional per si mateixa empal·lideixen davant la resposta que proporcionen les consideracions normatives. Examinarem ara la primera d'aquestes categories, el principi comunitari.

## **2. Forjar comunitats**

La primera justificació normativa que s'ha esmentat per fomentar l'adopció del federalisme asimètric prové de la importància de les comunitats en la vida social. En resposta a la pregunta «què és un bé fonamentalment en la nostra societat?» els valors normatius continguts dins d'aquesta categoria responen: «la nostra comunitat, cultura, identitat i patrimoni».

S'afirma que tots els individus són fonamentalment éssers socials que necessiten un bagatge cultural, com ara un conjunt de símbols o una llengua viva que es pugui utilitzar en tots els aspectes de les relacions socials, per tal d'assegurar un sentiment de pertinença i identitat. La vida social requereix la prosperitat de la cultura d'una comunitat política, que l'estat

hauria de protegir i promoure per assegurar-ne la continuïtat a llarg termini. En defensa d'aquesta opinió, és inevitable desitjar, així com reclamar, que un govern que assumeixi la direcció en nom d'una comunitat política es doti de les potestats necessàries per implementar les mesures polítiques corresponents.

La defensa de la comunitat s'originà a la filosofia grega i es reflectí en el pensament orgànic i col·lectiu de l'edat mitjana. Més tard, als segles XVII i XVIII, pensadors europeus com Johann Althusius i Montesquieu van reprendre aquesta tradició en resposta a les idees absolutistes de sobirania que s'empraven per justificar els poders monàrquics centralitzats. En el moment de la convenció federal nord-americana de 1787, els que idealitzaven l'organització social de les comunitats petites i aspiraven a crear una organització política per a les colònies que es corresponia amb l'ideal de la república petita i pastorals van defensar l'estructura descentralitzada incorporada als Articles de la Confederació. Encara que aquests antifederalistes no obtinguessin la sobirania estatal, molts autors han suggerit que, no obstant això, les seves opinions van modelar les estructures federals que s'adoptaren finalment (Ketcham, [ed.] 1986, p. 16-17).

Al Canadà, l'estructura federal incorporada a l'Acta de l'Amèrica del Nord britànica de 1867 fou lloada, sobretot pels dirigents polítics i el clergat del Quebec, com a salvaguarda de la religió, de la llengua i de les institucions educatives i legals de la nova província (Brouillet, 2005, p. 149). Quan s'estudia aquell període, Samuel V. LaSelva ens recorda que aleshores, «La tensió canadenca no remet a la llibertat sinó a la identitat i a la relació (o xoc) entre identitats locals i identitat nacional. (...) El Canadà havia de ser una nació en la qual proliferessin les lleialtats múltiples i les identitats múltiples» (LaSelva, 1995, p. 38 i 41).



Aquesta interpretació del federalisme canadenc, basada en identitats múltiples, ha tingut molts partidaris per tot el país des del primer moment, encara que de tant en tant els unitaristes canadencs l'han soscavat. A començament del segle XX, els autonomistes dirigits pel primer ministre d'Ontàrio Oliver Mowat, van assumir la lluita contra la imposició d'«estàndards nacionals i uniformes en províncies amb cultures, religions, i llengües diferents» (Vipond, 1995, p. 102).

Per als defensors d'un «estatus constitucional especial» per al Quebec, la ruptura de la imparcialitat del federalisme quant a la qüestió de la comunitat és un avenç molt positiu. Sostenen que el Quebec hauria de ser reconegut constitucionalment com a nació perquè això reflecteix una realitat fonamental de la federació canadenca: les pautes de fidelitats i identitat al Quebec són diferents de les de la resta del Canadà. Un argument més concret a favor del federalisme asimètric, però, rau en la identificació d'un bé públic al Quebec que és aliè als altres estats membres de la federació: la protecció i la promoció de la llengua i la cultura franceses a l'Amèrica del Nord. En efecte, el Quebec és l'única jurisdicció de l'Amèrica del Nord en la qual els francòfons tenen una posició majoritària. Per això, s'argumenta, caldria conferir al govern del Quebec responsabilitats que s'estenen més enllà de les de les altres províncies, com ara la protecció dels interessos d'una nació del Quebec, les minories francòfones de fora del Quebec i la francofonia a l'Amèrica del Nord.<sup>5</sup>

Per al difunt Fernand Dumont, la qüestió equival a un dels papers necessaris de l'estat per defensar les nacions en un territori donat. Afirmava que «si recau en l'estat promouvoir la igual-

5 L'Informe Tremblay, encarregat pel govern del Quebec el 1953, fou el primer a articular del tot el paper del govern del Quebec respecte a aquelles responsabilitats. Cf. Kwavnick, (ed.) 1973, p. 211.

tat dels ciutadans i la distribució de la riquesa, aquesta responsabilitat concerneix en particular el manteniment i prosperitat de les comunitats nacionals» (Dumont, 1995, p. 55).

Els arguments en suport de les polítiques asimètriques dissenyades per protegir o, de fet, promoure la cultura del Quebec també es poden basar en la continuïtat històrica. Se sosté que hi ha un bé col·lectiu en la conservació de les llengües, les tradicions, les institucions i els símbols de les generacions anteriors, i els membres d'una comunitat política com el Quebec, Catalunya o el País de Gal·les haurien d'actuar no tan sols com a hereus sinó com a administradors de les cultures i llegats polítics respectius.

La Constitució espanyola de 1978 reconeix la importància de mantenir aquesta continuïtat, i en fa una qüestió de solidaritat. Al preàmbul, estipula que la Constitució ha de «protegir tots els espanyols i els pobles d'Espanya en l'exercici dels drets humans, de les seves cultures i tradicions i de les seves llengües i institucions». La Constitució també confirma en l'article 3.3 que «La riquesa de les diverses modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció.»

Al Canadà, James Tully és sens dubte l'estudiós que ha fet la contribució més significativa a l'estudi de la política constitucional basada en el discurs de la continuïtat històrica. Segons Tully, una relació federal entre governs es pot equiparar a les relacions entre individus. Així com els individus tenen una cultura de drets, deures i responsabilitats, els governs també es relacionen amb els seus iguals segons convencions. Aquestes convencions, que segons Tully, constitueixen l'essència de l'esperit federal del constitucionalisme comú, són tres: la convenció del reconeixement mutu, la convenció de la continuïtat i la convenció del consentiment (Tully, 1995, p. 116-139).

A l'entendre de Tully, la divisió de poders entre els governs federal i provincials especificada en l'Acta de l'Amèrica del Nord britànica s'estructurà sota la disfressa de les primeres dues convencions: el reconeixement de les cultures dels estats membres originals de la Confederació i la continuïtat d'aquelles cultures en el nou marc constitucional. En el cas del Quebec, la cultura del baix Canadà, es reconegué, es conservà i es continuà en el seu dret civil, en les tradicions de propietat i la llengua, les tradicions i i la religió franceses. Segons el parer de Tully, el respecte per les tres convencions de federalisme pot menar a promoure reclamacions a favor de l'asimetria en una federació quan potestats pertanyents a la jurisdicció d'estats membres se centralitzen.<sup>6</sup>

La decisió per part del govern central (junt amb les nou províncies anglòfones) d'incomplir les tres convencions del constitucionalisme comú el 1981 va minar *lleialtats generals* (*loverarching*), per utilitzar el concepte d'Arend Lijphart, entre el Quebec i la resta del Canadà. També va minar la confiança federal, o el que els alemanys anomenen el *Bundestreue*, ja que la pràctica de la política constitucional que requeria el suport del Quebec per a esmenes constitucionals fonamentals es va aturar.<sup>7</sup>

Cal fer dos comentaris més respecte a les complexitats ètiques que envolten el bé de la comunitat com a base per a la justificació del federalisme asimètric. El primer té a veure amb la relació entre el bé de la comunitat i el bé de la llibertat; el

6 En el cas de la repatriació de 1982 de la Constitució de la Gran Bretanya, Tully assenyalava que s'han trencat totes tres convencions.

7 Per a una anàlisi útil del tema, consulteu Bertus de Villiers (1995) i Kymlicka i Raviot (1997). El segon article és un assaig basat en un conjunt de documents presentats durant una conferència sobre el tema «Identitats, participació i vida comuna en els estats federals», que es va celebrar a la Laval University i la University of British Columbia, 30 de setembre – 2 d'octubre de 1996.

segon, amb el pluralisme federal. De la teoria política que ha creat Will Kymlicka, diríem que el que proporciona és una defensa instrumental-individualista del bé de la comunitat i, a més, del federalisme asimètric. La comunitat es valora perquè permet als individus dur vides amb sentit des de l'interior. Per consegüent, és inexacte presentar Kymlicka com un nacionalista liberal. Més aviat és un nacionalista o liberal comunitari, que concedeix una prioritat moral als individus però, dins d'aquesta primacia ètica, està disposat a acollir les dimensions comunitàries. Descriuríem la seva posició com una mena de «comunitarisme fluix». De manera manifesta, l'Informe de la Comissió Tremblay al Quebec del 1956, i diverses declaracions acadèmiques en les files de la vida intel·lectual del Quebec després de la Revolució Tranquil·la, incloent-hi la gran figura de Fernand Dumon, pertanyent a la categoria de «comunitarisme dens». Aquí es concedeix una primacia ètica a la comunitat; els nacionalistes liberals formen part d'aquests comunitaristes disposats a abraçar tant com puguin les perspectives dels individualistes liberals sense abandonar el bé principal de la comunitat nacional. Una tercera família ètica que dóna suport al bé de la comunitat i al projecte del federalisme asimètric es troba en una branca de la filosofia política francesa anomenada «*personnalisme communautaire*». Els partidaris coneguts d'aquesta doctrina són Jacques Maritain, Emmanuel Mounier i Denis de Rougemont (vegeu Burelle, 2005). Els personalistes comunitaristes creuen que els éssers humans tenen dret a les condicions socials i polítiques necessàries per a la prosperitat de les comunitats, encara que siguin imperfectes, necessàries per al seu propi desenvolupament. Igual que el gran liberal Isaiah Berlin, els personalistes comunitaristes consideren impossible absolutitzar a priori el bé de llibertat o el bé de comunitat. Com va es-

criure Berlin, creuen que les normes, els principis i els valors s'inscriuen i canvien en circumstàncies i contextos històrics específics (Berlin, 1988, p. 31). Aquesta és la posició a la qual ens adherim.

A més, cal complementar aquesta posició amb un breu comentari sobre el pluralisme federal. Al començament d'aquesta subsecció, hem introduït la qüestió de la comunitat com un argument que justificava el federalisme asimètric amb un lema que, innegablement, prové del discurs clàssic del «comunitarisme dens», sovint associat a una interpretació monística pel que fa a la identitat: «la nostra comunitat, cultura, identitat i patrimoni». Les cultures, identitats i comunitats contemporànies, com Dimitrios Karmis ha argumentat amb relació a les experiències del Quebec i del Canadà, no estan aïllades, tancades i internament uniformades; més aviat, s'encavalquen, són pluralistes en les seves formes, obertes i els seus membres les renegocien constantment. Les formes de federalisme asimètric contemporànies i orientades cap al futur han de ser flexibles i prou adaptables per reconèixer nacions històriques les identitats de les quals tenen encara molt a veure amb el «comunitarisme dens», com ara les nacions aborígens al Canadà, i comunitats polítiques pluralistes en el sentit que proposa Karmis. El Canadà ho hauria reconegut i acceptat si hagués protegit constitucionalment l'Acord del Llac Meech (1987-1990), que definia el Quebec com a «societat distinta».

La nostra primera categoria de justificació normativa del federalisme asimètric s'ha centrat en la importància de grups socials com a proveïdors de cultura. Però què passa amb els individus? Aquest és el tema que tractem en la secció següent d'aquest capítol.

### 3. Tractament de les desigualtats

Una segona categoria de valors subjacents a les justificacions del federalisme asimètric es pot trobar en l'expressió d'igualtat entre pobles.

La relació del federalisme asimètric amb els conceptes de llibertat, igualtat i justícia és plena d'interpretacions normatives complicades i controvertides sobre la trilogia de grups, individus i estat. El projecte de modernitat política no tan sols inclou els béns de la llibertat i la comunitat, sinó també el bé de la igualtat. Els aspectes que sorgeixen més sovint d'aquest debat impliquen qüestions sobre el significat de ciutadania i la naturalesa del tractament equitatiu dels individus. Molt sovint, els detractors del federalisme asimètric són del parer que mena a pràctiques desequilibrades i injustes, i que per força crea estatus de segona classe per als ciutadans que no es consideren a si mateixos integrants d'una comunitat política determinada.

Un dels politòlegs més destacats del Canadà, Alan Cairns, ha suggerit que una aplicació asimètrica de la Carta de Drets i Llibertats canadenca conduiria a una ciutadania asimètrica (Cairns, 1991, p. 88). Aquesta opinió també es basa en un model normatiu que accentua un conjunt comú de valors i drets, protegits a la Constitució, un sol poble sobirà i una nacionalitat substitutiva.

Sostenim aquí que, si s'adopta un discurs normatiu alternatiu basat en la consideració del Canadà com a conjunt de comunitats polítiques diverses, també és possible mantenir una interpretació de la ciutadania canadenca en què tots els canadencs es considerin iguals. Des d'aquest punt de vista no hi ha tensions entre la ciutadania i la lleialtat a una comunitat política federal. Richard Vernon ha sostingut que els ciu-

tadans d'estats veritablement federals són «ciutadans federals» en la mesura en què les seves lleialtats es poden dividir entre ordres de govern, cadascun sobirà dins els respectius àmbits de jurisdicció. Tot citant Proudhon, Vernon indica que, «en el sentit que el *principi federal* deixi oberta la qüestió de la prioritat, que permet als individus equilibrar una adscripció amb una altra, permet més perspectiva (...)» (Vernon, 1988, p. 10). Pel que fa a aquesta qüestió, volem assenyalar que hi ha una gran convergència entre totes dues literatures o corpus científics que reunim en aquest capítol: política comparada i teoria política. En la seva sociologia política de democràcia plurinacional, Michael Keating sosté que el federalisme asimètric i les lleialtats asimètriques que comporta tenen una funció destacada en el manteniment d'un equilibri entre els projectes federals majoritaris i minoritaris dins un règim federal (Keating, 2001). Des de la perspectiva de la teoria política, Wayne Norman ha sostingut fa poc que la igualtat de drets dels ciutadans és compatible amb la concessió de drets iguals de construcció nacional a majories i minories nacionals concentrades en un territori. Insisteix que en aquest punt, el principi d'asimetria tindrà una funció important: «També és simbòlicament important que els termes de federació reconeixin explícitament el dret i el deure del govern provincial de la minoria a promoure'n la cultura. Aquest reconeixement s'haurà de donar gairebé amb seguretat "asimètricament" si es vol que sigui significatiu» (Normand, 2006, p. 165). El filòsof polític Jacob Levy, de la Universitat McGill, reforça aquest corpus en l'anàlisi que fa del paper productiu de les lleialtats asimètriques per a la mateixa supervivència de la cultura política del federalisme, en vista de les evidents tendències centralitzadores (Levy, 2007).

En els règims democràtics federals multinacionals coexisteixen diverses concepcions de ciutadania, i això s'hauria de defensar, segons el nostre parer, mentre estiguin sotmeses al requisit liberal d'igualtat general de ciutadans dins d'estats membres individuals. En el treball que va presentar al Fòrum de les Federacions, l'estudiosa del dret Johanne Poirier ha introduït en aquest aspecte una distinció conceptual molt útil. Si es considera que cal tractar amb dignitat i respecte totes les persones, tots els éssers humans, tots hauríem de ser «ciutadans iguals». Això vol dir evidentment que mai no se'ns hauria de privar de drets liberals i democràtics constitucionals bàsics, i que mai no hauríem de ser «ciutadans *minus*». Tanmateix i en resposta a circumstàncies no escollides, el bé de la igualtat podria afavorir programes d'accions afirmatives i drets per a individus i per grups, incloent-hi grups multiculturals, poblacions indígenes i minories nacionals concentrades en un territori. Segons l'abast d'aquests programes i drets, a més a més de ser «ciutadans iguals», alguns de nosaltres també podem ser «ciutadans *plus*» i fins i tot «ciutadans plurals» (Poirier, 2007). Una forma substancial de federalisme asimètric pertany clarament a la categoria de «ciutadans plurals» que descriu Poirier.

El federalisme, especialment el federalisme multinacional, suposa que els ciutadans d'un estat membre poden estar sotmesos a lleis diferents. Més exactament, Reginald Whitaker sosté que «el federalisme modern és una institucionalització de la limitació formal de la voluntat de la majoria nacional com a fonament legítim de legislació. Tot sistema federal que funcioni nega amb els seus propis processos que la majoria nacional és l'expressió eficient de la sobirania del poble» (Whitaker, 1992, p. 167). Aquesta dificultat s'ha resolt en gran part a la teoria federalista en acceptar els estudiosos del federalisme la legitimitat de la sobirania dividida en una federació.



El federalisme asimètric segueix el mateix camí que el federalisme en la reconceptualització de la igualtat dels ciutadans des del model d'un estat unitari (o uniforme) en el qual tots reben un tractament idèntic sota l'imperi de la llei, però va una mica més enllà. Ho fa bo i acceptant la creença que la diferència en jurisdicció així com de lleis és adequada per als estats membres individuals d'una federació.

Com a tal, el federalisme asimètric s'ha mantingut com a mitjà per ampliar el concepte d'igualtat des d'una interpretació restrictiva de tractament igual a les més subtils d'igualtat d'oportunitats, o igualtat global entre nacions. Programes com el d'acció afirmativa, concebuts per assegurar més equitat amb l'eliminació d'obstacles tradicionals a la igualtat per a grups discriminats i desfavorits, es justifiquen amb una interpretació en què els patrons socioeconòmics històrics afecten la igualtat dels individus.

Segons James Tully, les distincions que envolten la naturalesa de la igualtat queden molt ben resumides en la qüestió o dilema següent: tractament idèntic o equitatiu. Suggereix que la pràctica del monisme legal té correlació amb el primer concepte, mentre que la del pluralisme legal es relaciona amb el segon (Tully, 1992). De manera similar, el primer es caracteritza pel liberalisme monocrom de procediment, mentre que el liberalisme comunitarista fa de model per al segon. Moltes vegades se cita el federalisme asimètric com a instrument d'equitat més que d'igualtat estricta, i com a una eina de liberalisme comunitari més que no del de procediment. Així, la igualtat d'individus i de nacions en una federació s'hauria de considerar en funció de les seves necessitats particulars i desenvolupaments històrics, i no per la seva relació idèntica amb altres individus o estats membres en una federació (Burrelle, 2005, p. 33, i Parekh, 2000, p. 185).

Diversos estudis sobre la política canadenca i espanyola, per exemple, han subratllat el lloc de la igualtat i l'equitat en el debat sobre el federalisme asimètric. A *Canada: Reclaiming the Middle Ground*, Donald Lenihan, Gordon Robertson i Roger Tassé han sostingut que el Canadà fa diverses concepcions del liberalisme de procediment i comunitarista dins estats federals.<sup>8</sup> Les qüestions polítiques com ara què separa l'individu de la col·lectivitat (així com els drets del grup), i com s'haurien d'avaluar, contenen una dimensió sociocultural que cal sospesar amb relació a la realitat descriptiva de diversos contextos culturals.

Si bé el liberalisme monocrom clàssic imposa igualtat formal a tots els ciutadans, Lenihan i els seus col·legues sostenen que no aconsegueix justificar les conseqüències desiguals de les mesures polítiques en regions diverses, fins i tot en nacions diverses. La recerca de la igualtat de tractament no hauria d'impedir l'objectiu de la igualtat de resultat. La qüestió té encara més rellevància quan s'argumenta que cal mantenir la igualtat dels estats membres d'una federació multinacional a pesar de rerefons socioeconòmics i culturals diferents. El seu argument és aquest:

L'afirmació que la igualtat provincial implica el mateix tractament està exposada a la mateixa mena d'objecció plantejada contra un enfocament formal a la igualtat de les persones. Els que argumenten així semblen confondre la declaració (assenyada) que el govern federal ha de tractar amb la mateixa cura i respecte els interessos de totes les províncies amb la declaració (forasenyada) que totes les províncies s'haurien de tractar de la

8 Sobre la necessitat de diferenciar més entre drets col·lectius i de grup, vegeu Ferran Requejo, 1997, p. 2; sobre la consideració que els jutges del Tribunal Suprem del Canadà de vegades tenen en compte els drets de grup a l'hora de prendre decisions, vegeu Eisenberg, 1994.

mateixa manera. Això no té en compte el fet que les províncies (com els individus) de vegades tenen necessitats especials o poden estar marcades per circumstàncies. (Lenihan *et al.* 1994, p. 184)

La qüestió de la igualtat de resultat es torna més complexa quan es considera la naturalesa de les lleis o els drets que s'utilitzen per determinar la igualtat. La distinció entre drets individuals i de grup té les seves arrels a l'Antiguitat, però continua essent molt rellevant per a aquest tema. Diversos autors han suggerit que les tensions entre el Canadà i el Quebec, i també entre Espanya i Catalunya, provenen de punts de vista diferents sobre els drets. Mentre que el Canadà anglès està més familiaritzat amb els drets individuals basats en premisses atomístiques, s'addueix que els quebequesos pretenen utilitzar els drets de grup per promoure els drets individuals.

André Burelle argumenta que l'actual dilema polític del Canadà prové de la incapacitat de l'Estat canadenc de reconèixer els valors diferents que formen la societat del Quebec. L'autor defineix aquesta estructura de valors oposada com el *droit à la différence* del poble quebequès. Convida tant els quebequesos com els canadencs de fora del Quebec a atansar-se fins a trobar-se a meitat de camí. Els que sostenen que cal reforçar l'estructura de valors distintius del Quebec han d'estar disposats a acceptar, afirma, la necessitat de conservar una unió social i econòmica dins el Canadà, en què el govern central exercirà un paper essencial. Al seu torn, els partidaris de l'opció circumscrita a la igualtat de drets individuals han de reconèixer i estar disposats a proporcionar a l'estat del Quebec els instruments necessaris per afirmar el seu dret a la diferència (Burelle, 1995, p. 105).<sup>9</sup> És

9 Per a una sèrie de propostes pertinents per acomodar tant els quebequesos com els canadencs, vegeu Laforest i Gibbins (eds.), 1998.

interessant que la petició de Burelle d'un diàleg basat en un esperit de compromís hagi tingut ressò en el filòsof polític canadenc Charles Blattberg que, tot i que clarament favorable a la primacia del projecte nacional canadenc, ha defensat que el debat sobre la igualtat s'hauria de dur més enllà de la uniformitat per impulsar una forma més oberta de federalisme asimètric al Quebec (Blattberg, 2003, p. 115).

Entre aquests instruments de protecció de la identitat crucials en la perspectiva desenvolupada per Burelle, Tully opina que la Carta canadenc no s'ha d'imposar en un nivell pan-canadenc sense abans respectar les diferents convencions i cultures del país (Tully, 1994, p. 157-178), un sentiment que han compartit molts politòlegs del Quebec. Guy Laforest, per exemple, ha acusat l'anterior primer ministre Pierre Elliott Trudeau d'utilitzar la Carta canadenc com a clar instrument al servei dels interessos d'un «nacionalisme típicament anglo-canadenc», en un intent de modelar i inventar la nació canadenc sense tenir en compte l'existència d'una nació del Quebec. Atesa la potestat del primer ministre de designar unilateralment jutges no només del Tribunal Suprem canadenc sinó també dels Tribunals Superiors i d'Apel·lació provincials, Laforest assenyala que «amb la judicialització del sistema polític, la Carta perjudica la naturalesa federal del Canadà, perquè el poder judicial reflecteix pèssimament la realitat federal del nostre país» (Laforest, 1995, p. 133-135, 191). Per millorar les coses, es pot imaginar una solució política que requeriria un ús asimètric de la Carta canadenc dels drets i les llibertats, per tal de no posar la particularitat del Quebec i de les comunitats aborígens sota la tutela de la tendència homogeneïtzadora de la seva aplicació.

Fins ara, hem sostingut que els arguments normatius en defensa del federalisme asimètric als estats democràtics mul-

tinacionals federals provenen de principis generals relacionats amb la comunitat i la igualtat. Pel que fa al bé d'igualtat, i al bé de comunitat, hem demostrat que el suport al federalisme asimètric es pot trobar des de l'horitzó de la teoria política analítica anglonord-americana —Kymlicka, Norman, Parekh, Tully—, així com des dels voltants de la filosofia política europea i concretament francesa —Mounier, Maritain, de Rougemont, Burelle. La tercera i última categoria és cabdal per a nosaltres: la defensa de les institucions i dels principis democràtics.

#### 4. Aprofundir els principis democràtics

En resposta a la pregunta: «què és un bé fonamental en qualsevol societat?», els arguments normatius a favor del federalisme asimètric responen: la ciutadania democràtica. En particular, al Canadà s'argumenta que el federalisme asimètric reforça el sistema democràtic mitjançant el foment de la participació pública en el procés de presa de decisions, tracta les diferències entre les comunitats polítiques i assegura la legitimitat democràtica de l'estat federal, tant al centre com a les unitats federades. En canvi, els partidaris de la visió territorial del federalisme sostenen que es podrien socavar nocions tradicionals de la ciutadania nacional.

Un argument normatiu a favor del principi federal proposa que el federalisme maximitza la participació pública dels individus en la vida democràtica de la seva societat. Quant a aquest punt, Jeff Spinner assenyalava que:

L'estat liberal ha de mirar de garantir que tots els seus ciutadans dominin la llengua pública. (...) Negueu els fills ètnics de la llengua dominant i, sens dubte, mantindran molts aspectes de la cul-

tura ètnica, i romandran econòmicament dependents. Els al·lofons del Quebec que volen preservar tots els elements de la seva cultura a còpia d'impedir que els seus fills aprenguin bé el francès i propiciar que continuïn dominant la seva llengua nativa condemnem els seus fills a una vida d'oportunitats econòmiques negades. (Spinner, 1994, p. 154)

Mirat així, els ciutadans estan més interessats en les qüestions més directament relacionades amb la seva comunitat política, la regió i la localitat particulars i en són més coneixedors. És molt probable que comprenguin els problemes locals i demanin més explicacions als funcionaris elegits. Així, les administracions provincials o estatals faciliten el govern més atent i responsable respecte de la població, mentre que el govern central és responsable de les polítiques d'interessos comuns. Tant Taylor com Burelle han insistit en la importància fonamental d'aquestes comunitats de proximitat per tal de preservar la democràcia (Burelle, 2005 i Smith, 2002).

Aquest argument a favor del federalisme es pot resseguir fins al baró de Montesquieu, entre d'altres. Diversos passatges de *L'esperit de les lleis* de Montesquieu estan dedicats al valor de les petites repúbliques pel que fa a la protecció de la llibertat dels ciutadans. Montesquieu reconeixia que els individus actuen no tan sols com a entitats singulars, sinó com a membres d'un grup cultural, de la societat, el poble o la nació. La cultura d'un poble —que ell anomena esperit general— pot provenir del «clima, la religió, les lleis, les màximes de govern, exemples de coses passades, els costums i els morals» (Montesquieu, 1989, pt. III, bk. XIX, cap. 4). Avui dia, ens referim a la identitat respecte d'una comunitat política. Aquest esperit general orienta la dimensió civil en la vida dels individus; anàlogament, en l'esfera política, es poden identi-

ficar «béns públics» sobre la base d'aquest esperit general. Montesquieu sosté que les lleis que regeixen els individus s'han de modelar segons l'esperit de la cultura relativa del poble i han d'afavorir l'assoliment dels béns públics que són específics d'aquesta comunitat (Montesquieu, 1989, pt. I, bk. VIII, cap. 16).

Segons Montesquieu, un ciutadà d'una petita república sent més lleialtat per aquest estat que no en sentiria per un estat més gran i, per tant, la sobirania popular està molt més protegida. Tanmateix, els escrits de Montesquieu revelen que també es va interessar pels avantatges de la unió de petits estats. Segons Montesquieu, les grans monarquies són més capaces de defensar el seu territori i mantenir relacions internacionals que no les repúbliques petites, tot i que impliquen un retrocés de la llibertat a favor de l'autoritat. Montesquieu va trobar una solució a aquesta dicotomia perpètua dels enfrontats valors de llibertat i autoritat en el sistema federal de govern (vegeu Levy, 2007).

Es pot trobar una teoria similar en els escrits del teòric francès del segle XIX Pierre Joseph Proudhon, que va afirmar que els governs locals o petits sempre eren més propensos a actuar com un baluard contra el poder abusiu que els governs més grans. Les burocràcies molt centralitzades, necessàries per regular determinats aspectes de la vida social, també erosionaven la llibertat dels ciutadans perquè distanciaven la sobirania popular. El principi federal es va poder considerar com un equilibri entre els conceptes d'autoritat i de llibertat: el que el govern central ofereix en suport del primer, el govern regional ho ofereix en suport d'aquest últim (Proudhon 1979, p. 43-49).

El desig de protegir la llibertat a còpia d'assegurar la sobirania local, tal com van formular Montesquieu i Proudhon,

està integralment vinculat al concepte de comunitat política, i mena a justificacions del federalisme asimètric (Karmis, 2006). Per Jeremy Webber, totes les comunitats polítiques s'estructuren segons un llenguatge comú que ha servit per emmarcar el debat públic i, així, per construir un consens general sobre els objectius i les lleialtats en el si de la comunitat. El debat i la participació públics es produeixen en una sola llengua, la de la comunitat política. Afirmar que, «Quan els canadencs segueixen un debat públic, en general segueixen la versió que es produeix en la seva llengua pública. Quan s'interessen pel resultat d'aquest debat, ho fan rementant-lo al diàleg que coneixen» (Webber, 1994, p. 204). En resum, les llengües poden travessar les comunitats polítiques, però no a l'inrevés. Quan, segons el nostre parer, Webber l'encerta si fa no fa al cap d'una dècada de la publicació d'aquest llibre, cal matisar-ne les conclusions a la llum del «gir pluralista» d'estudiosos recents en sociologia política i teoria política. En les democràcies multinacionals que són també plurinacionals, és a dir, quan les identitats nacionals no tenen exclusivament vides paral·leles, quan almenys dues d'aquestes identitats són presents en la ment d'una part substancial de la població i estan dotades de legitimitat a les institucions, quan aquestes persones parlen les llengües més associades amb aquestes identitats, la veritable participació democràtica adquireix un nivell més alt de complexitat (Keating, 2001 i Norman, 2006).

La llengua que cada comunitat coneix també s'aplica quan s'interpreta una determinada constitució en un escenari federal multinacional. En l'estudi del cas espanyol, Ferran Requejo assenyala que, contràriament a l'opinió dominant que l'Estat és neutral en les societats democràtiques liberals, a la pràctica la realitat és molt diferent. Ell afirma que:



A més de reconèixer els drets de la ciutadania, les institucions liberals introdueixen tot un ventall de trets lingüístics i culturals hegemònics en l'esfera pública per tal de crear una identitat «nacional» homogènia «des de dalt» (...). [Els drets i les regles liberals democràtics] no han estat mai «neutrals» pel que fa a les identitats individuals, perquè aquests drets i regles inclouen un conjunt de valors culturals *particularistes* homogenis (com ara la llengua, la reconstrucció de la història, tradicions «comunes», etc.), que van més enllà de les simples qüestions de procediment i universalistes. (Requejo, 1997, p. 7-8)

La manca de neutralitat que es produeix a causa de l'expressió de drets i regles dominants als estats federals multinacionals subratlla de nou la importància de valorar l'aplicació del federalisme asimètric. L'aportació de Charles Taylor és especialment rellevant aquí. Per Taylor, el repte de diversos estats multinacionals és reconèixer una profunda diversitat.

A fi de construir un país per a tothom, el Canadà hauria de preveure una diversitat «profunda» de segon nivell, on també es reconeixeria i s'acceptaria una pluralitat de formes de pertinença. Algú, per exemple, d'origen italià a Toronto, o d'origen ucraïnès a Edmonton, de fet es podria sentir canadenc com a portador de drets individuals en un mosaic multicultural. La seva pertinença no «passaria a través» d'alguna altra comunitat, encara que la identitat ètnica podria ser important de diverses maneres. Però aquesta persona, tanmateix, podria acceptar que un quebequès, o un cree, o un dené, puguin pertànyer al Canadà d'una manera molt diferent, que són canadencs perquè són membres de les seves comunitats nacionals. (Taylor, 1991, p. 75-76)

Taylor proposa que la societat canadenca està influïda per un «model participatiu», diferent de l'estricta paradigma de models de possessió de drets que caracteritza els Estats Units. És essencial, segons argumenta Taylor, que els ciutadans respectin les institucions públiques que determinen les regles de la vida social i política, que tinguin un interès personal en allò que en general es defineix com a bona vida i que els membres d'una comunitat plurinacional tinguin una identitat compartida, encara que no cal que el seu grau de lleialtat sigui el mateix. L'heterogeneïtat del Canadà mena Taylor a la conclusió que «no tenim i no podem desenvolupar una identitat nacional única» (Taylor, 1993, p. 100), principalment a causa del caràcter distintiu del Quebec. En aquest punt les seves declaracions mantenen la coherència si s'afegeix que els quebequesos, quan són canadencs, es neguen a formular la lleialtat amb una retòrica d'incondicionalitat. Això fa que l'autor demani una descentralització substancial de la federació canadenca, i en el cas que les necessitats i prioritats jurisdiccionals de les províncies canadenques angleses no es corresponguin amb les del Quebec, caldria aplicar plenament el federalisme asimètric. Sens dubte, l'argument de Taylor entra dins la categoria democràtica perquè el seu principal interès rau en la participació política que, al seu torn, contribueix a la conformació de la identitat cultural. L'argument sobre la democràcia està vinculat a un argument sobre la llibertat política. El federalisme asimètric permetrà als socis federats de la minoria nacional renegociar la naturalesa i les condicions de la seva associació amb l'associació política general, i els proporcionarà les eines necessàries per remodelar la seva identitat política des de dins. El nucli de la qüestió té menys a veure amb la preservació d'una cultura fixa que amb la capacitat democràtica de negociar contínuament els ele-

ments d'aquesta cultura, incloent-hi el paisatge legal i institucional de les relacions entre la majoria i les minories (MacLure, 2001, p. 264-265).

Situat a l'horitzó de la teoria federal, els escrits de Webber, Taylor i Requejo revelen que aquests autors, com els que proposen, respectivament, una solució asimètrica per al Canadà i Espanya, adopten un concepte dels estats federals com a «comunitat de comunitats», en la qual els estats membres actuen com les principals expressions polítiques de la voluntat popular. Des d'aquesta perspectiva, el federalisme asimètric pertany a la categoria de les estratègies de conferir poder democràtic a les nacions minoritàries en el vocabulari de la sociologia contemporània comparada (Simeon, 2007). És aquí on volem fer una observació essencial quant a la necessitat de continuar pendents de l'estabilitat quan es tracta principalment de qüestions relatives a la justícia i als fonaments normatius, com hem fet en aquest capítol. Mentre que les nacions minoritàries es preocupen sobretot per la naturalesa de la seva autonomia i el grau de reconeixement de la seva identitat política que obtinguin en la constitució i les institucions de l'estat federal —dos objectius que es poden assolir mitjançant formes substancials de federalisme asimètric—, la nació majoritària (els seus dirigents, partits polítics, mitjans de comunicació i opinió pública) tindrà unes altres preocupacions. Se centrarà de ple en les estratègies d'integració, i insistirà en el manteniment d'algunes dimensions simètriques, en la participació de les nacions minoritàries i els estats federats a les institucions centrals, en el reconeixement de la legitimitat del projecte de la majoria nacional al territori de l'associació completa (Poirier, 2007 i Simeon, 2007). Tal com John McGarry ha afirmat en uns articles fonamentals recents, el registre comparat demostra que és perfectament via-

ble contrarestar els obstacles més comuns al federalisme asimètric; suggereix en primer lloc, que fa caure l'estat pel perillós pendent de la secessió i que fomenta discrepàncies representatives irresolubles a les institucions centrals (Dion, 1999, McGarry, 2007a i McGarry, 2007b). El risc democràtic de secessió, sobre l'eix de l'estabilitat, manté un equilibri que val la pena tenir en el context de les conseqüències democràtiques d'una oposició sistemàtica al federalisme asimètric en l'eix de la justícia. Al nostre entendre, l'obstacle més greu per a l'aprofundiment de la democràcia i el federalisme asimètric continua essent la qüestió de la lleialtat recíproca o la seva absència. ¿Les nacions majoritàries i minoritàries, i els seus respectius dirigents polítics, operen en un context de gran confiança mútua, i saben que les regles del joc democràtic es poden revisar, que els seus socis estan disposats a acceptar i reconèixer constitucionalment, fins a un cert punt, les concepcions que tenen de si mateixos, que tothom està disposat a jugar amb normes sistemàtiques i a esgotar tots els mitjans jurídics i polítics a la seva disposició abans de posar en perill la seva associació? Creiem que aquestes qüestions seran fonamentals en els propers debats en sociologia política, així com en teoria política. Veiem aquestes tendències en una sèrie d'investigacions actuals (Gagnon i Iacovino, 2007; Weinstock, 2005 i 1999; Norman, 2006; Laforest i Gibbins, 1998; Kymlicka i Raviot, 1997).

## Conclusió

*Prescindir dels fonaments morals del federalisme no és problemàtic sempre que s'accepti la pràctica del federalisme* (LaSelva, 1996, p. 171)

En aquest capítol hem vist que les declaracions filosòfiques i ideològiques en defensa de les unitats polítiques federals democràtiques i multinacionals es poden dividir en tres principis generals: el principi democràtic que busca un govern receptiu, l'àmplia participació política i una major sensibilitat per la ciutadania a través de les seves diferents lleialtats, el principi comunitarista que té com a objectiu mantenir la cultura per garantir la continuïtat històrica i l'equitat, i el principi liberal que parla el llenguatge de la igualtat i la llibertat. En aquest capítol, hem suggerit que els judicis normatius implícits en aquests principis actuen com a reforços fonamentals del federalisme asimètric.

El federalisme i sobretot el federalisme asimètric és el procés d'oferir una varietat d'opcions per tractar els estats multinacionals. En la mesura en què el principi federal es pot establir com una força dinàmica i flexible, una variació creativa de l'estructura tradicional de les federacions, com el federalisme asimètric, ofereix un poderós instrument d'enfortiment i acomodació als països democràtics multinacionals (Gagnon, 1993 i Smith, 1995, p. 16). La promoció de la justícia en totes les categories constitucionals i institucionals de les associacions multinacionals continuarà essent un important repte en el futur proper en diversos països. La negociació democràtica contínua i el diàleg sobre qüestions d'identitat i la necessitat de mostrar sensibilitat a les perspectives de les nacions majoritàries i minoritàries pel que fa a les exigències de justícia i d'estabilitat continuen essent rellevants per a nous estudis acadèmics sobre el federalisme asimètric.

## Bibliografia

AJZENSTAT, J. «Decline of Procedural Liberalism: The Slippery Slope to Secession», 1995, a Carens (ed.), p. 120-136.

- BERLIN, I. *Le bois tordu de l'humanité*. Paris: Albin Michel, 1988.
- BLATTBERG, C. *Shall We Dance: A Patriotic Politics for Canada*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 2003.
- BICKERTON, J. «La question du nationalisme majoritaire au Canada», a A.G. Gagnon, A. Lecours i G. Nootens, *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*. Mont-real: Québec Amérique, 2007, p. 217-270.
- BROWN, D. «Who's Afraid of Asymmetrical Federalism: Is Reviving an Old Idea Good for Canada?», Royal Society of Canada's Forum on Asymmetrical Federalism, <[http://www.rsc.ca/index.php?lang\\_id=&page\\_id=196](http://www.rsc.ca/index.php?lang_id=&page_id=196)>, 2005, (consultat el 15 de maig de 2008).
- BURELLE, A. *Pierre Elliott Trudeau: l'intellectuel et le politique*. Mont-real: Fides, 2005.
- *Le mal canadien. Essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*. Mont-real: Fides, 1995.
- CAIRNS, A. «Constitutional Change and the Three Equalities», a Watts and Brown (eds.), 1991, p. 77-100.
- CARENS, J. H. (ed.). *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1995.
- CITIZENS' FORUM ON CANADA'S FUTURE: *Report to the People and Government of Canada*. Ottawa: Canadian Government Publishing Center, 1991.
- DELPÉRÉE, F. «Le fédéralisme sauvera-t-il la nation belge?», a J. Rupnick (ed.). *Le déchirement des nations*. Paris: Éditions du Seuil, 1995, p. 123-137.
- DE VILLIERS, B. *Bundestreue: The Soul of an Intergovernmental Partnership*. Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, Occasional papers, 1995.

- (ed.). *Evaluating Federal Systems*. Ciutat del Cap: Juta and Company, 1994.
- DION, S. «El Federalismo fuertemente asimétrico: improbable e indeseable», a E. Fossas i F. Requejo, *Asimetría Federal y Estado Plurinacional*. Barcelona: Editorial Trotta, 1999. p. 197-215.
- DUMONT, F. *Raisons communes*. Mont-real: Boréal, 1995.
- EISENBERG, A. «The Politics of Individual and Group Difference in Canadian Jurisprudence», *Canadian Journal of Political Science*, XXVII (1), 1994, p. 3-21.
- GAGNON, A. G. (ed.). *El federalisme canadenc contemporani*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2007.
- *Quebec: Estat i Societat*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2005.
- «The Political Uses of Federalism», a M. Burgess i A. G. Gagnon (eds.). *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*. Londres: Harvester, 1993, p. 15-44.
- GAGNON, A. G. i GARCEA, J. «Quebec and the Pursuit of Special Status», 1988, a R. D. Olling i R. Westmacott (eds.). *Perspectives on Canadian Federalism*. Scarborough (Ont.): Prentice-Hall, 1988.
- GAGNON, A. G. i IACOVINO, R. *Federalisme, Ciutadania i el Quebec*. Barcelona: Pòrtic, Temes Contemporanis, 2007.
- GAGNON, A. G. i TULLY, J. (eds.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- HUEGLIN, T. «Legitimacy, Democracy and Federalism», a H. Bakvis i W. Chandler (eds.). *Federalism and the Role of the State*. Toronto: University of Toronto Press, 1987, p. 32-54.
- KARMIS, D. «Les multiples voix de la tradition fédérale», a Alain-G. Gagnon (ed.). *Le fédéralisme canadien contemporain*. Mont-real: Presses de l'Université de Montréal, 2006.

- KEATING, M. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- KETCHAM, R. (ed.). *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. Nova York: Penguin, 1986.
- KING, P. *Federalism and Federation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.
- KUKATHAS, C. «Are There Any Cultural Rights», *Political Theory*, 20, p. 105-139, reimprès a W. Kymlicka (ed.). *The Rights of Minority Cultures*. Nova York: Oxford University Press, [1992] 1995, p. 228-256.
- KWAVNICK, D. (ed.). *The Tremblay Report*. Toronto: McClelland i Stewart, 1973.
- KYMLICKA W. i RAVIOT, J. R. «Vie commune: aspects internationaux des fédéralismes», *Études internationales*, 1997. 28: 779-843.
- KYMLICKA, W. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- LAFOREST, G. i MONTIGNY, E. «Le fédéralisme exécutif: problèmes et actualité», a R. Pelletier i M. Tremblay (eds.). *Le parlementarisme canadien*, tercera edició revisada i ampliada. Québec: Presses de l'Université Laval, 2005 p. 345-374.
- LAFOREST, G. *Pour la liberté d'une société distincte*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2004.
- LAFOREST, G. i GIBBINS, R. (eds.). *Beyond the Impasse*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1998.
- LAFOREST, G. *Trudeau and the End of a Canadian Dream*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1995.
- LASELVA, S. *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1996.



- LENIHAN, D., ROBERTSON, G. i TASSÉ, R. (1994). *Canada: Re-claiming the Middle Ground*. Mont-real: Institute for Research on Public Policy.
- LEVY, J. «Federalism, Liberalism and the Separation of Loyalties», *American Political Science Review*, CI (3), 2007, p. 459-477.
- LIPHART, A. «Consociation: The Model and Its Application in Divided Societies», a D. Rea (ed.). *Political Co-Operation in Divided Societies*. Dublín: Gill and Macmillan, 1982, p. 166-186.
- *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.
- LINZ, J. *Democracy, Multinationalism and Federalism* (Working Paper núm. 103). Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, 1997.
- LIVINGSTON, W. S., «A Note on the Nature of Federalism», *Political Science Quarterly* XXVII (1), 1952, p. 81-95.
- MACLURE, J. «Pluralisme et démocratie: dialogue, decision et dissensus», a J. MacLure i Alain-G. Gagnon (eds.). *Repères en mutation: identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*. Mont-real: Québec Amérique, 2001.
- MCGARRY, J. «Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States», *Ethnopolitics*, VI (1), 2007a, p. 105-116.
- «Asymmetrical Autonomy and Conflict Regulation: A Response to Adeney, Conversi, Hechter and Rezvani», *Ethnopolitics*, 2007b, VI (1), p. 133-136.
- M CRAE, K. «The Meech Lake Impasse in Theoretical Perspective», a A. G. Gagnon i A. B. Tanguay (eds.). *Democracy With Justice: Essays in Honour of Khayyam Zev Paltiel*. Ottawa: Carleton University Press, 1992, p. 140-153.

- *Conflict and Compromise in Multilingual Societies*. Waterloo (Ont.): Wilfrid Laurier University Press, 2 vols., 1983, 1986.
- «The Plural Society and the Western Political Tradition», *Canadian Journal of Political Science*, 1979, 12, p. 675-688.
- MILNE, D. «Equality or Asymmetry: Why Choose?», a Watts and Brown (eds.), 1991, p. 285-307.
- MONTESQUIEU, *The Spirit of the Laws*, a Cohler, B. Miller i H. Stone (trads.). Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- NOËL, A. «Democratic Deliberation in a Multinational Federation», *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2006, IX (3), p. 419-444.
- NORMAN, W. *Negotiating Nationalism*. Toronto: Oxford University Press, 2006.
- OLLING, R. D. i WESTMACOTT, R. (eds.). *Perspectives on Canadian Federalism*. Scarborough (Ont.): 1988, Prentice-Hall.
- PAREKH, B., *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Londres: MacMillan Press, 2000.
- POIRIER, J. «Autonomy and Diversity», document de treball presentat a la Quarta Conferència Internacional del Fòrum de les Federacions, Nova Delhi, Índia, 5-7 de novembre de 2007. [En línia], <<http://www.federalism2007.org.themes.asp>>.
- PROUDHON, P. J. *The Principle of Federation*. Toronto: University of Toronto Press, 1979.
- RABUSHKA, A. i SHEPSLE, K. A. «Political Entrepreneurship and Patterns of Democratic Instability in Plural Societies», *Race*, 12. 1971.
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge (Mass.): Bellknap-Harvard University Press, 1971.
- REQUEJO, F. *Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case*. Londres i Nova York: Routledge, 2005.

- «Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States», (document inèdit). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 1997.
- «Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», *Claves de Razón Práctica*, 1996, 59, p. 24-37.
- SEYMOUR, M. *De la tolérance à la reconnaissance*. Mont-real: Boréal, 2008.
- SIMEON, R. «Managing Conflicts of Diversity», document de treball presentat a la Quarta Conferència Internacional del Fòrum de les Federacions, Nova Delhi, Índia, 5-7 de novembre de 2007. [En línia], <<http://www.federalism2007.org.themes.asp>>.
- SMITH, N. *Charles Taylor: Meaning, Morals and Modernity*. Londres: Polity Press, 2002.
- SMITH, G. «Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice» a G. Smith (ed.), *Federalism: The Multiethnic challenge*. Londres: Longman, 1995, p. 1-28.
- SPINNER, J. *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity, and Nationality in the Liberal State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- TAYLOR, C. *Reconciling the Solitudes*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1993.
- «Shared and Divergent Values», a Watts and Brown (eds.), 1991, p. 54-76.
- TULLY, J. «Recognition and Dialogue: the Emergence of a New Field», *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2004, VII (3), p. 84-106.
- *Strange Multiplicity: Constitucionalisme in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- «Diversity's Gambit Declined», a C. Cook (ed.). *Constitutional Predicament: Canada after the Referendum of 1992*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1994, p. 149-198.

- «The Crisis of Identification: the Case of Canada», *Political Studies*, 1992, 42, p. 77-96.
- VERNON, R. «The Federal Citizen», a Olling i Westmacott (eds.), 1988, p. 3-15.
- VIPOND, R. «From Provincial Autonomy to Provincial Equality, or Clyde Wells and the Distinct Society», a J. Carens (ed.). *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1995, p. 97-119.
- WATTS, R. *Comparing Federal Systems in the 1990's*. Kingston (Ont.): Institute of Intergovernmental Relations, 1996.
- WATTS, R. i BROWN, D. (eds.). *Options for a New Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1991.
- WEBBER, J. *Reimagining Canada: Language, Culture and the Canadian Constitution*. Mont-real: Queen's University Press, 1994.
- WEINSTOCK, D. M. «The Moral Psychology of Federalism», a J.F. Gaudreault-Desbiens i F. Gélinas (eds.). *Le fédéralisme dans tous ses états: gouvernance, identité et méthodologie*. Mont-real i Brussel-les: Éditions Yvon Blais i Éditions Bruylant, 2005, p. 209-226.
- «Building Trust in Divided Societies», *Journal of Political Philosophy*, 1999 VII (3), p. 287-307.
- WHITAKER, R. «The Dog that Never Barked: Who Killed Asymmetrical Federalism ?», a K. McRoberts i Monahan (eds.). *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1993, p. 144-163.
- WHITAKER, R. *A Sovereign Idea*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1992.
- YOUNG, I. M. *Justice and The Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

## 4. L'absència de pluralisme nacional en la teoria federal i en les federacions

**Ferran Requejo**

Universitat Pompeu Fabra

### 1. La teoria. Federalisme i federacions: història de dos segrestos

En l'anàlisi federal és habitual subratllar el contrast que existeix entre un tipus de teoria federal que situa el centre de gravetat normatiu en la «unió» sorgida del pacte entre les parts de l'acord, i un altre tipus de teoria que situa el centre de gravetat en aquestes parts. En altres paraules, el contrast entre els enfocaments de Madison i d'Althusius sobre el federalisme. Els darrers són més propers a allò que es podria anomenar l'esperit de les confederacions (o a una forma de federalisme consociacional). La idea clàssica de sobirania s'entén aquí com a negociació i repartiment. En aquest cas, un dels objectius del «pacte federal» serà la preservació de la pluralitat d'identitats particulars dels subjectes del pacte.<sup>1</sup> En canvi, la tradició

1 La fórmula jurídica clàssica «*quod omnes tangit*» del dret romà (allò que afecta tothom ha de ser aprovat per tothom), es tradueix en termes federals amb la introducció d'un dret a vet per a les col·lectivitats federades (Althusius, *Politica Methodice Digesta*, VIII). Aquesta concepció té certs punts en comú amb la teoria

nord-americana interpreta el federalisme des d'un punt de vista molt més federal que confederal. Aquí el centre de gravetat se situa en el governament d'un «estat-nació», amb una consegüent supremacia del poder central. La unió es considera més important que les unitats (*El Federalista*, 10, 37, 51 Madison; i 9, 35 Hamilton). Aquí, l'establiment d'una federació no es refereix a les divisions socials i territorials existents, sinó que tracta de construir una nova unitat política que subsumeixi les antigues divisions tot instaurant nous processos de *state-building* (construcció estatal) i de *nation-building* (construcció nacional).<sup>2</sup>

Segons quina d'aquestes dues concepcions federals adoptem, obtindrem conclusions diferents en tots els àmbits de l'acomodació territorial. A més, la interpretació de valors com la llibertat, la igualtat i el pluralisme canviarà segons si ens referim a democràcies federals uninacionals o plurinacionals, especialment amb relació als drets i llibertats col·lectius o de grup, als subjectes de la llibertat i al tipus de pluralisme que es vol protegir i garantir. A la pràctica, la història de les federacions modernes es pot presentar com la història de dos segrestos del federalisme clàssic.<sup>3</sup> La lògica federal ha quedat segrestada, en primer lloc, pels processos moderns de *state-building* i, en segon lloc, pels processos de *nation-building* promoguts pels estats.

republicana, darrerament rehabilitada, de la llibertat negativa col·lectiva, que Skinner anomena concepció «neoromana» (Skinner, 1998).

- 2 Un tercer tipus de teoria federal es basa en l'obra de Kant. Una interpretació de la teoria kantiana i de la «justícia cosmopolita» amb relació als Estats plurinacionals, a Requejo, 2010b. Vegeu també Requejo-Valls, 2007.
- 3 Aquí entenc el federalisme, a diferència d'Elazar, no com una teoria «concebuda per aconseguir un cert grau d'integració política basada en una combinació d'autogovern i govern compartit», sinó més generalment, com una teoria «concebuda per assolir un cert grau d'acord polític basat en [...]». Elazar, 1987, p. 84 (èmfasi afegit). El terme «integració» és ambigu quan es refereix al vincle entre les parts, i fa pensar només en un acord «fort» i permanent entre les parts.

Com que les conseqüències del segon tipus de segrest per al federalisme i les federacions ja han rebut molts comentaris en els darrers anys, tractaré breument el primer tipus de segrest.

El repte actual que afronten les federacions plurinacionals es pot caracteritzar com un repte liberal, democràtic i nacional de *state-building*. Un repte que ha de fer front als biaixos conceptuals i institucionals associats a l'estatalisme i al monisme nacionalista habitualment presents en les federacions democràtiques. La qüestió, en poques paraules, és si és possible combinar, en la mateixa federació, la perspectiva d'una *unió federal* entre diferents col·lectivitats nacionals i la perspectiva més *confederal* que habitualment predomina en les unitats constituents nacionals considerades separatament. Es tracta d'una pregunta que no es pot respondre de manera abstracta, sinó que remet a la pràctica institucional empírica i a l'anàlisi de casos.

En termes generals, el federalisme és una idea que no té cap relació històrica o moral amb la regulació del pluralisme nacional. L'exemple històric dels Estats Units, a més, ha dominat les anàlisis tant institucionals com normatives del federalisme. Aquest és un cas empíric que no està relacionat amb el pluralisme nacional. Si restem dins l'òrbita del federalisme nord-americà, la resposta a la pregunta sobre les possibilitats d'acomodar societats plurinacionals mitjançant normes federals és bàsicament negativa. Les raons són tant històriques com organitzatives. Es tracta fonamentalment d'un model uninacional que evita la qüestió bàsica, desatesa en la teoria democràtica, sobre qui és el poble i sobre qui decideix qui és el poble. Des d'aquestes premisses és pràcticament impossible acomodar els diferents *demos* d'una societat plurinacional dins les regles de joc constitucionals.

D'altra banda, la història del federalisme, o més ben dit, la història de les federacions, s'ha caracteritzat sobretot pel des-

envolupament de models simètrics. Fonamentalment, aquests models han estat vinculats a entitats uninacionals i als seus processos de construcció nacional. I tots han mostrat problemes quan han tractat d'acomodar diferents realitats nacionals en un esquema liberaldemocràtic. Aquests models no s'han mostrat com un camí gaire prometedor quan hi ha processos de construcció nacional coexistents o juxtaposats en el si d'una mateixa democràcia. La simetria estimula la uniformitat en les «regles d'entrada» dels sistemes polítics. Es tracta d'un fet que dificulta l'assoliment d'una veritable acomodació política de les minories nacionals quan el que aquestes reivindiquen és, precisament, que les «regles d'entrada» estableixin el *reconeixement* i un *autogovern nacional* pròpiament dit. Els reptes simbòlics, institucionals i de processos de decisió que les societats plurinacionals plantegen al federalisme són, en general, significativament diferents dels reptes que representen les societats uninacionals. A més de la cerca de posicions comunes dins la federació, allò que resulta adient en societats plurinacionals és establir institucions i procediments de protecció «liberals», a nivell constitucional, que protegeixin els *demoi* nacionals minoritaris enfront les decisions preses per les majories.

És ben sabut que a diferència d'alguns dels acords federals premoderns (ciutats, lligues, províncies, etc.), la teoria i la pràctica del federalisme modern s'han desenvolupat en paral·lel a la teoria i la pràctica de l'evolució de l'estat i del seu element territorial. Aquesta evolució no ha estat una qüestió «neutra» en el cas de societats plurinacionals. Analíticament, crec que la perspectiva del pluralisme de valors capta millor aquest fet que la perspectiva de les teories monistes que estableixen un rànquing permanent de valors.<sup>4</sup> Encara que això

4 He desenvolupat aquest punt a Requejo, 2005, cap. 1.



afecta les federacions més que el federalisme en si, les primeres es poden descriure en termes d'un segrest de la seva lògica interna.

Tot i que la contribució de les federacions contemporànies al procés de *state-building* —de vegades basat en confederacions prèvies— s'ha considerat normalment com una alternativa al procés de creació d'estats centralitzats —primer amb l'absolutisme i després amb el jacobinisme democràtic—, les federacions no deixen de compartir el tret unitari d'aquests estats, la qual cosa incorpora la idea d'una autoritat comuna que demanda lleialtat a tots els individus del territori, primer amb la noció de súbdit i més tard amb la de ciutadà. És cert que a les federacions «la sobirania» i el govern esdevenen plurals quan s'enfronten al monisme de la sobirania del rei o del «poble» en estats centralitzats. Tanmateix, quan s'estableix un govern «central» o «(uni)nacional» es reintrodueix una forma de monisme col·lectiu, el poble de tota la federació, que es troba en competència amb els diversos subjectes que estableixen l'acord federal.

Fins a quin punt aquest fenomen afecta cada federació és una qüestió empírica, però és d'una importància cabdal en el cas de les federacions plurinacionals. En termes descriptius, l'existència d'aquestes últimes no tan sols indica que hi ha diverses nacions dins d'un mateix sistema polític, sinó també que aquestes nacions tenen les seves pròpies maneres d'interpretar la història, de valorar les seves llengües, costums i tradicions, i d'entendre quin és o hauria de ser el seu paper polític, econòmic, cultural, etc., en el present i el futur dins de la federació. I és probable que aquestes interpretacions siguin diferents de les que estableixen les altres col·lectivitats nacionals. Totes elles seran internament plurals, però la seva pluralitat no serà idèntica.

El fet que la primera i més influent federació moderna fos sin els Estats Units d'Amèrica —que es van construir sobre forts fonaments uninacionals i amb un paper polític interpretatiu rellevant del Tribunal Suprem— no està desvinculat de l'evolució pràctica de les federacions, molt allunyada de la lògica més aviat «confederal» de les unitats polítiques del federalisme clàssic (que en l'era moderna sobrevisqueren, encara que per poc temps, als Països Baixos i Suïssa). Al capdavant fa l'efecte que la majoria de federacions, en comptes de refutar la teoria de Bodin que és impossible que aquestes últimes existixin si es vol mantenir una sobirania estatal indivisible, només refuten la tesi de l'indivisibilitat, però no la d'una jerarquia que afavoreix la unitat per sobre de la diversitat de les seves parts constitutives. Més que de la centralització, que com sabem és oberta a un ampli ventall de concrecions pràctiques, aquesta evaporació parcial del confederalisme clàssic és una conseqüència de la unitat política de l'estat i dels seus processos de *state-building*.

Aquest segrest del federalisme clàssic per part de l'estat o, en altres paraules, aquest gir *estatalista* del federalisme per part de diverses federacions basades en la «unitat» d'un *demos* territorial és present a les principals concepcions del liberalisme democràtic i del federalisme contemporanis.<sup>5</sup> Aquesta situació es veu reforçada per un segon segrest del federalisme: les conseqüències de la poderosa presència d'un nacionalisme estatal dominant a les federacions. De tot això n'han sorgit les dificultats que han experimentat les federacions clàssiques en contextos en què grans grups de ciutadans no consideren «el

5 Pensem, per exemple, en les anàlisis del federalisme en tant que un element instrumental, subsidiari i transitori, o com un element que només es relaciona amb la descentralització del sistema polític, en els treballs de S. Mill o K. C. Wheare. Per a una anàlisi sintètica de les federacions actuals, vegeu els capítols de J. Kincaid, N. Michaud, R. Watts i J. McGarry, a Griffiths-Neremberg, 2002.

*demos* nacional» com una entitat única o predominant. Aquest és un problema no resolt pel liberalisme i pel constitucionalisme tradicionals.

Tot l'anterior no implica, naturalment, l'assimilació dels processos de *state-building* federals als processos centralitzats dels estats unitaris ni a les seves cultures polítiques. De fet, com s'ha reconegut àmpliament, tots dos processos representen dues concepcions de la democràcia —podem recordar que la concepció jacobina combatia, en nom de la democràcia, els acords federals existents a Europa. L'anterior tampoc implica cap rebuig de les conclusions de la política comparada sobre la inestabilitat de les confederacions en l'era contemporània. Més aviat es tracta de subratllar els problemes inherents que les federacions tenen —per bé que menys que els estats unitaris— per desenvolupar les conseqüències normatives i institucionals associades a l'existència d'una pluralitat de *demos* (o *demoi*) de les democràcies plurinacionals (i això malgrat que el *demos* global de la federació es descriu com a realitat internament «plural» pel que fa a la llengua, la cultura, etc.<sup>6</sup>

6 És difícil no adonar-se del buit que hi ha entre les teories polítiques del liberalisme democràtic i les anàlisis del federalisme i de la descentralització. Avui dia, encara hi ha una divisió profunda entre la teoria democràtica i les anàlisis de les estructures, els actors i els procediments dels processos de federalització. Les teories de la democràcia, especialment les que tenen una base filosòfica, no han tendit a considerar el federalisme com un dels objectes centrals de la seva reflexió. Aquesta absència es pot trobar tant en les teories democràtiques «liberals» com en les de naturalesa «republicana». En general, a les anàlisis de legitimitat democràtica és possible identificar com a mínim quatre grups de teories que crec que haurien de sintetitzar alguns dels seus elements quan es tracta la legitimitat dels processos de federalització. En primer lloc, les teories clàssiques de la legitimitat liberal-democràtica, sobretot a partir de l'obra de Rawls i la discussió posterior entre les concepcions «liberals», «comunitàries» i «deliberatives» de la democràcia. Aquesta tradició ha estat, en general, molt poc atenta a les anàlisis del federalisme. En segon lloc, les teories relacionades amb el pluralisme cultural, sobretot aquelles que estan vinculades a la relació entre el liberalisme i el nacionalisme. En tercer lloc, les teories de la racionalitat pràctica i la seva relació amb els diversos tipus de legitimació política.

De fet, els elements *agonístics* dels contextos plurinacionals estan vinculats a valors vinculats a dues perspectives liberal-democràtiques diferents —la de la majoria nacional i la de les minories nacionals, cadascuna de les quals es pot justificar des de premisses liberals, democràtiques i federals, però que fàcilment entren en conflicte entre sí. Sempre hi haurà un *pluralisme normatiu* de caràcter legitimador més complex en contextos plurinacionals que en contextos uninacionals, la qual cosa inclou tant dimensions normatives individuals com dimensions col·lectives. En aquest punt es planteja una pregunta que sovint no han respost les teories liberals, democràtiques i federals: quina és la unitat política o les unitats polítiques de la justícia? La resposta implícita que assumeixen aquelles teories ha sigut «l'estat», sense tenir en compte, però, ni tan sols com els estats concrets s'han creat històricament. Tanmateix, aquesta resposta és bastant discutible des de la perspectiva dels mateixos valors liberaldemocràtics i federals.

Quant a la probabilitat que es pugui organitzar satisfactòriament un estat plurinacional a partir d'acords federals (o a partir de models regionals de descentralització política), la meua resposta és que costa nodrir aquesta aspiració si continuem dins el marc institucional d'estats regionals o de federacions simètriques. Les segones han demostrat que tenen capacitat de crear i consolidar una realitat uninacional, però la seva institucionalització en contextos plurinacionals ha tendit a ser molt més precària pel que fa a la seva legitimació. De fet, el pluralisme considerat en les teories clàssiques del federalisme, com dèiem, no té relació amb el pluralisme nacional.

Finalment, les anàlisis sobre la descentralització i el federalisme. Vegeu «Introduction», a Karmis-Norman, 2005; Hueglin, 2003; Requejo, 2005, cap. 1 i 2.

La conclusió general és que tant les teories liberaldemocràtiques tradicionals com les teories federals tradicionals no estan ben preparades intel·lectualment per resoldre aquestes qüestions: estableixen l'individualisme, l'universalisme i l'«estatalisme» (i el seu nacionalisme implícit) com els tres punts de referència normativa fonamentals per a la legitimitat dels estats, sense tenir en compte els seus processos de construcció històrics i el seu pluralisme intern. Això comporta un *dèficit federal* en les teories polítiques tradicionals quan aborden les llibertats negatives i positives de les nacions minoritàries. L'alternativa rau en teories liberaldemocràtiques i federals d'una naturalesa més *pluralista* en termes nacionals dels grups que coexisteixen en una mateixa democràcia.<sup>7</sup>

És clar que aquestes posicions teòriques i normatives enfrontades tindran conseqüències per al constitucionalisme. Així, en el cas de les democràcies federals plurinacionals (el Canadà, Bèlgica, etc.) tant el debat normatiu com la política comparada han mostrat les característiques i limitacions que té per a societats plurinacionals el model nord-americà, establert com a federació uninacional amb trets simètrics. Crec que una possible sortida cap a una regulació federal més estable en societats amb diferents *demos* nacionals la proporciona la introducció d'acords confederals o asimètrics que trenquin amb el nacionalisme estatalista de les federacions uninacionals tradicionals. La pregunta encara és si hi ha alguna mena d'acord federal capaç d'articular estats amb identitats nacionals complexes. Això és ara com ara un dels reptes cabdals del federalisme i fa aconsellable tenir presents, a més de la perspectiva de la teoria política normativa, les con-

7 Aquest *dèficit federal* de vegades és paral·lel a la manca de consideració del pluralisme intern a la nació minoritària per part d'alguns nacionalismes minoritaris. Això requereix anàlisis empíriques precises, cas a cas.

clusions de les anàlisis empíriques de la política comparada dels sistemes federals.

## 2. La pràctica. Un enfocament comparat

La territorialitat importa. A diferència de les pretensions de diverses teories de la modernització de caràcter liberal i marxista, els estudis empírics mostren que, en l'àmbit democràtic, els conflictes territorials no tenen cap tendència a desaparèixer, sinó que més aviat la situació és la contrària. També s'observa que l'aparició d'un gran nombre de nous estats a Europa durant el darrer segle s'ha produït arran de l'esfondrament de dos imperis, l'austrohongarès, després de la I Guerra Mundial, i el soviètic, en la darrera dècada del segle xx. En canvi, pocs estats han aconseguit la independència durant el segle xx en el grup de democràcies de l'Europa occidental: Noruega (1904); Irlanda (1921) i unes quantes illes (Xipre, Malta, etc.).<sup>8</sup>

A les democràcies plurinacionals, la majoria de disputes territorials són de caràcter pacífic.<sup>9</sup> Des d'un punt de vista conceptual, no hi ha res que impedeixi incorporar al debat democràtic la qüestió d'on s'haurien d'establir les fronteres. Però en el nivell empíric és clar que tots els estats són gelosos dels seus propis territoris. Les solucions liberaldemocràtiques «clàssiques» per assolir una acomodació política de

<sup>8</sup> McGarry, 2003.

<sup>9</sup> Irlanda del Nord i el País Basc en són excepcions. No obstant això, en la primera, el grup armat (l'IRA) ha avançat cap a un final de la violència negociat amb els seus governs centrals respectius al començament d'aquest segle. El cas basc sembla «congelat», després de diversos intents fracassats d'iniciar una negociació política entre el govern central espanyol —al marge de quin partit hi hagi al govern (PSOE o PP)— i el grup armat ETA.

les nacions minoritàries han estat bàsicament les tres següents: els sistemes federals (en un sentit ampli que inclou els estats regionals i les confederacions), el consociacionisme, i la secessió.<sup>10</sup> Aquí ens centrarem en els sistemes federals (federacions i alguns estats regionals).

Les anàlisis comparades del federalisme es poden estructurar en quatre eixos analítics autònoms:

- 1) L'eix uninacional-plurinacional
- 2) L'eix unitarisme-federalisme
- 3) L'eix centralització-descentralització
- 4) L'eix simetria-asimetria

Aquests eixos requereixen diverses variables i indicadors per tal d'efectuar anàlisis comparades. L'univers de l'anàlisi següent comprèn les federacions democràtiques —excloent els casos basats en federacions d'arxipèlags com la Micronèsia, les Comores i St. Kitts i Nevis, així com les federacions que estan lluny de la lògica liberaldemocràtica (els Emirats Àrabs Units, Nigèria, etc; hem exclòs també el cas de Sèrbia i Montenegro després de la ruptura dels vincles federals votada a Montenegro el 2006). També s'han exclòs els estats associats, les *federacies* i les entitats supraestats com la Unió Europea. D'altra banda, incloem tres estats regionals democràtics de l'Europa occidental que mostren una divisió territorial de poders clara: el Regne Unit, Espanya i Itàlia.<sup>11</sup> En total, la següent anàlisi tracta dinou federacions o estats regionals.

10 Amoretti-Bermeo, 2004; Gagnon-Guibernau-Rocher, 2003; Gagnon-Tully, 2001.

11 Tot i que el cas espanyol comparteix alguns elements amb les federacions, he sositgut en un altre lloc que està més vinculat a la lògica «regional» que no a la federal. Vegeu Requejo, 2005, cap. 5-6.

1) Pel que fa a l'eix uninacional-plurinacional, apliquem els dos criteris teòrics i el doble criteri empíric que he establert en altres anàlisis.<sup>12</sup> A banda dels quatre exemples d'estats plurinacionals més citats —Bèlgica, el Canadà, Espanya i el Regne Unit— cal afegir-hi les federacions següents: l'Índia, Rússia, Etiòpia i Bòsnia i Hercegovina (que es va crear amb mediació internacional). Tots aquests casos, o bé contenen una definició formal en què es descriuen a si mateixos com a plurinacionals en els seus acords constitucionals respectius o bé compleixen, com a mínim en un cas intern, els criteris teòrics/empírics esmentats.

2) L'eix unitarisme-federalisme analitza les regulacions constitucionals favorables o no a una lògica institucional federal des de la perspectiva de les unitats federades.<sup>13</sup> Inclourem com a indicadors l'existència o no de: unitats polítiques federades com a unitats constituents (1); la garantia constitucional del seu autogovern (1); la necessitat d'arribar a acords territorials per procedir a la reforma constitucional (1); un dualisme institucional quant als tres poders clàssics: l'executiu i el legislatiu (2) i el judicial (1); un model de federalisme fiscal (2); una cambra alta amb representants nomenats per les institucions de les entitats federades (1) i amb escons distribuïts segons criteris territorials (no proporcionals a la població) (1); les potestats de la cambra

<sup>12</sup> Requejo, 2010a.

<sup>13</sup> Aquest eix se centra en establir *com de federal* és una federació (o un estat regional). Els números entre parèntesis es refereixen a cada indicador (entre 0 i 2). Utilitzem números baixos per tal de minimitzar errors (i 0,5 punts per a ajustaments interns). En total, l'escala global de cada cas se situa entre 0 (absència d'una lògica constitucional federal) i 20 (grau màxim de federalisme constitucional). Vegeu l'annex 1. No considerem indicadors «parainstitucionals», és a dir, aquells que tenen un efecte sobre el federalisme com a procés (p. ex., els sistemes de partits o les relacions intergovernamentals). Una anàlisi aplicada a un grup d'11 països federals i regionals que utilitza indicadors diferents, a Baldi, 2003 (2a ed. 2005). Vegeu també Wats, 1999, cap. 9-10.



alta dins del sistema institucional (2); l'assignació a les unitats federades dels poders residuals (2); un tribunal per arbitrar els conflictes (2), amb un paper de les entitats subestats en el seu nomenament (2); i, finalment, la regulació o no d'un dret de secessió d'(algunes) unitats federades (2).

3) L'eix centralització-descentralització contempla el grau d'autogovern constitucional de les unitats federades o de les regions amb autonomia política.<sup>14</sup> Aquest és un tema clau per avaluar l'acomodació política d'aquestes unitats en sistemes democràtics federals/regionals. Es mesura utilitzant diversos indicadors: a) el tipus de poders legislatius de què gaudeixen aquestes subunitats (8) —subdividits en àrees específiques de govern: economia/infraestructures/comunicació (2), educació i cultura (2), assistència social (2), seguretat, codis penals/civils i d'altres (2); b) els poders executius/administratius (2); c) si les entitats federades tenen dret o no a dirigir la seva pròpia política exterior, tenint en compte tant l'abast de les matèries com els acords o convenis internacionals amb suport federal (2); i d) la descentralització econòmica (8), calculada amb un índex mitjà únic obtingut a partir de la distribució dels ingressos i de les despeses públiques a cada país (índexs GFS/IMF).

14 Evidentment, les mesures de descentralització quantitativa i comparada són una qüestió complexa que presenta dificultats amb relació als índexs emprats, la seva agregació, la manera de comparar països diferents i, fins i tot, pel que fa al mateix concepte de descentralització. Cadascun d'aquests aspectes està relacionat amb qüestions controvertides en l'àmbit de les anàlisis comparades. No obstant això, aquí ens interessa sobretot el grau de descentralització que assoleixen les nacions minoritàries des d'una perspectiva comparada. D'aquesta manera, el grau de descentralització (o manca de centralització) aquí també es mesura segons una escala global que va d'una puntuació de 0 (màxima centralització) a 20 (màxima descentralització). Vegeu annex 2. Dades de <<http://www.world-bank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>>; Rodden, 2004; Noremberg-Griffiths, 2005. Vegeu també Fillipov-Ordeshook-Shvetsova, 2004; Amoretti-Bermeo, 2004; Baldi, 2003; Watts, 1999, cap. 3, 4 i 8.

4) Finalment, l'eix simetria-asimetria inclou els casos amb regulacions específiques *de iure* de naturalesa institucional o competències per a subunitats territorials específiques de les federacions o dels estats regionals. Incloem les perspectives constitucionals habituals de l'asimetria: a) distribució asimètrica de poders; b) regulació de fórmules d'*opting in* i d'*opting out* també dins marcs formalment simètrics; c) l'encavalcament territorial d'entitats amb funcions diferents (p. ex. les regions/comunitats a Bèlgica).<sup>15</sup> No establim, per tant, el grau d'asimetria, sinó que aquí només discriminem entre aquells estats que mostren o no asimetries polítiques i constitucionals (excloem les capitals federals dels criteris d'asimetria; en els càlculs hem pres els casos del Quebec, Catalunya, Escòcia i Flandes com els referents pel Canadà, Espanya, el Regne Unit i Bèlgica, respectivament).

La taula 1 situa els dinou casos analitzats segons els resultats del seu grau de federalisme constitucional i de descentralització a partir dels criteris anteriors (no considerem el grau de descentralització d'Etiòpia a causa de la manca de dades econòmiques fiables).

TAULA 1

<i>Federació/ Estats regionals</i>	<i>Grau de federalisme constitucional (Escala de 20 punts)</i>	<i>Grau de descentralització (Escala de 20 punts)</i>
Argentina	13	11
Austràlia	14	12
Àustria	10	8,5
Bèlgica	11	14
Bòsnia i Hercegovina	18	16,5

15 Watts, 2005, 2002, p. 463-464; Requejo, 2001b, 1999.

Brasil	13,5	11
Canadà	13	16,5
Etiòpia	13,5	n. d.*
Alemanya	14	12
Índia	12	11
Itàlia	5	6
Mèxic	11	5
Rússia	13,5	11
Sud-àfrica	9	7
Espanya	6,5	10,5
Suïssa	15	14
Regne Unit	5	8,5
Estats Units	15,5	14,5
Veneçuela	3,5	3,5

\*Dades econòmiques no fiables

La figura 1 relaciona el grau de federalisme constitucional i el grau de descentralització dels dinou casos de l'anàlisi.<sup>16</sup>

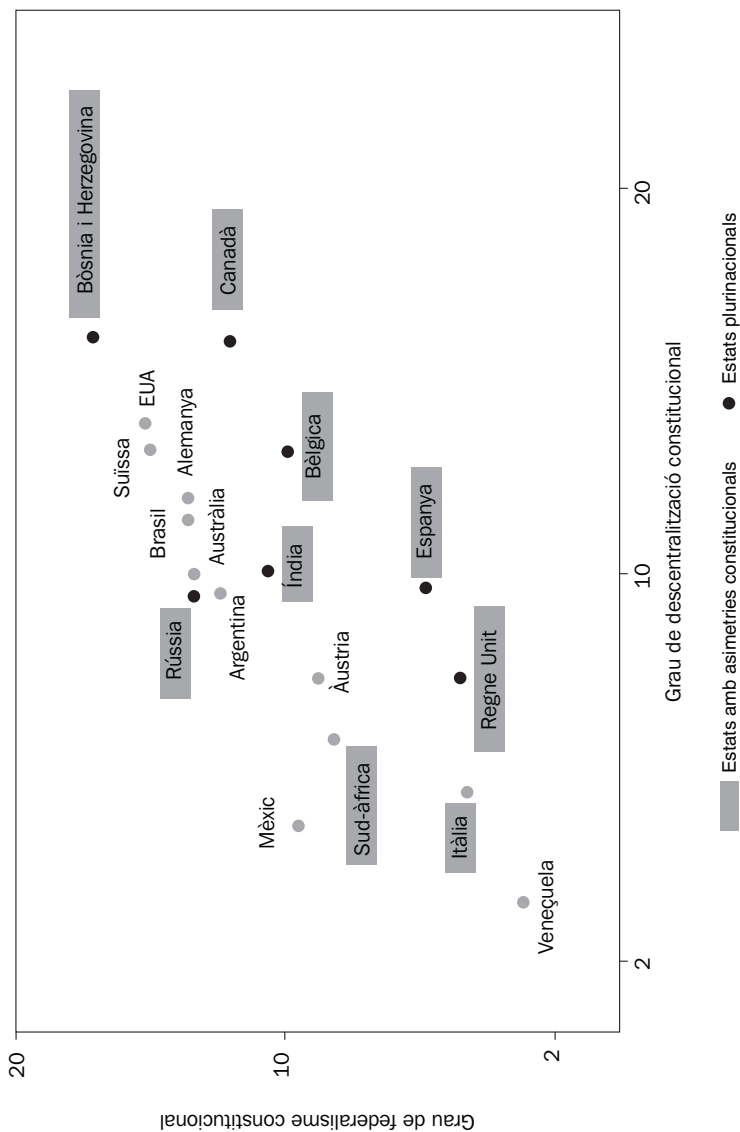
Des de la perspectiva de l'evolució política dels sistemes federals, val la pena considerar també alguns elements institucionals de la dinàmica interna de les federacions plurinacionals. Aquest és el cas, per exemple, del nombre d'entitats subestats presents en les federacions i estats regionals, així com del reconeixement constitucional de possibles processos secessionistes en les federacions plurinacionals. Les taules 2 i 3 tracten aquestes dues característiques:

<sup>16</sup> Agraïeix a Andreu Orte, ajudant d'investigació de la Universitat Pompeu Fabra, la seva col·laboració en la preparació de la taula 1, la figura 1 i en els càlculs inclosos als annexos 1 i 2.

TAULA 2

			Nombre d'unitats federades
Federacions / Estats regionals uninacionals	Simètriques	Austràlia	6 + 2
		Àustria	9
		Argentina	23 + 1
		Brasil	26 + 1
		Alemanya	16
		Mèxic	31 + 1
		Itàlia	21
		EUA	50 + 1
		Suïssa	20 + 6
		Sud-àfrica	9
		Veneçuela	23 + 1
Federacions / Estats regionals plurinacionals	Asimètriques	-	-
	Simètriques	-	-
	Asimètriques	Bèlgica	3 + 3
		Bòsnia i Hercegovina	2 (+ 1 + 1)
		Canadà	10 + 3
		Etiòpia	9 + 1
		Índia	28 + 7
		Regne Unit	3
		Rússia	89
		Espanya	17 + 2

FIGURA 1



TAULA 3

Dret de secessió		
Federacions plurinacionals	Bòsnia i Hercegovina	No
	Bèlgica	No
	Canadà	Sí*
	Etiòpia	Sí
	Índia	No
	Rússia	No
	(Sèrbia i Montenegro)**	Sí **
Estats regionals plurinacionals	Espanya***	No
	Regne Unit	No****

\* Dret de secessió seguint criteris federals (no unilaterals)

\*\* Federació dissolta després del referèndum realitzat a Montenegro (2006)

\*\*\* Estat amb algunes característiques federals

\*\*\*\* Amb possibilitats d'implementació empírica

### 3. L'alternativa. El federalisme plurinacional des d'un enfocament de pluralisme de valors<sup>17</sup>

A diferència d'altres fenòmens associats al pluralisme cultural (immigració, grups indígenes, grups ètnics), de vegades es pot observar una semblança entre els valors morals i estils de vida dels membres dels diferents col·lectius nacionals de les democràcies plurinacionals. Inevitablement, i també a diferència d'altres moviments culturals, tant els col·lectius nacionals majoritaris com els minoritaris són conseqüència de processos de construcció nacional que, com a mínim fins a cert punt, competeixen entre si (divisió de poders, ús de símbols polítics, institucions, presència en l'àmbit internacional, llengües, festes nacionals, plans educatius, etc.).

<sup>17</sup> He desenvolupat aquest punt a Requejo, 2005.

Al meu entendre, utilitzar el pluralisme de valors com a perspectiva teòrica de les federacions liberals plurinacionals té com a mínim dos avantatges respecte a perspectives teòriques rivals:

1) Pel que fa al liberalisme polític, permet investigar i definir constitucionalment la llibertat individual i la llibertat col·lectiva, així com el reconeixement mutu entre diferents col·lectius o *demos* nacionals d'una manera més oberta. Des de l'inici, menys coses quedaran fora de l'agenda política, i el diàleg entre les diverses parts no es basarà en teories deductives que mostren biaixos normatius i conceptuals, així com una manca d'informació pel que fa als aspectes rellevants de la legitimitat política en contextos plurinacionals. D'aquesta manera, per exemple, la legitimitat de la llibertat col·lectiva (i el dret d'autodeterminació) no serà ja exclusiva de l'estat com a subjecte col·lectiu. El pluralisme de valors també promou una perspectiva pràctica d'assolir acords entre uns actors més escèptics quant al potencial de les teories polítiques, però que no desitgen malmetre un nucli normatiu liberaldemocràtic que volen que sigui més obert que el manifestat pel liberalisme i pel constitucionalisme tradicionals.

2) Pel que fa al federalisme, el pluralisme de valors facilita una recuperació de la lògica liberal i federal del pacte quan s'estableixen el contingut de l'autogovern, el govern compartit i els processos de reforma per part de col·lectius nacionals (majories i minories) que no poden mostrar cap mena de jerarquia normativa entre ells.<sup>18</sup> Això facilita canviar les normes

18 El federalisme també és una perspectiva institucional i normativa dinàmica que permet considerar la crítica de Taylor a l'enfocament de Berlin perquè «sembla que planteja el conflicte de valors com si estigués escrit en els mateixos valors. En canvi, jo crec que sorgeix de la complexitat i les limitacions de la vida humana», Taylor, 2001, p. 117. Els valors i les seves relacions agonístiques són històrics. Això permet una renovació de pactes i «contractes» polítics a la política democràtica que són a la base d'una renovació normativa i institucional del federalisme.

constitucionals quan ni les unitats nacionals federades ni la federació tenen l'exclusiva de la seva interpretació unilateral.<sup>19</sup>

Aquests dos aspectes remetent a un cert predomini de la llibertat, individual i col·lectiva, en el pluralisme de valors del liberalisme federal. Hi ha, és clar, altres valors i principis bàsics de caràcter legitimador —les diferents interpretacions de la igualtat política, el respecte i protecció a les minories, el constitucionalisme, etc.). Tanmateix, en el cas que tractem aquí, la llibertat col·lectiva té una funció semblant a la llibertat individual negativa (Berlin) de garantir que s'evitarà la coerció externa indesitjada, tot afegint la dimensió participativa positiva que defineix el govern compartit dels acords federals. Una vegada més, «millorar» el funcionament pràctic de les democràcies federals d'origen liberal implica fer-ho tant en un sentit ètic que afecta la manera d'interpretar els valors i principis legitimadors, entre els quals hi ha la llibertat en contextos plurinacionals, com en un sentit funcional de governança, és a dir de resultats i de gestió eficaç dels conflictes. O, per expressar-ho d'una altra manera, prenent la declaració de Lincoln, citada per Elazar, millorar el federalisme vol dir millorar la manera en què considera els individus «amb tots els seus defectes» (i els col·lectius nacionals i les federacions mateixes, afegiria jo).<sup>20</sup> No obstant això, en la pràctica tots dos objectius poden

19 Això no impedeix recomanar precaució pel que fa a les conclusions possibles sobre les federacions plurinacionals i els estats regionals atès el petit nombre de casos existents en la política comparada, i els esbiaixos conceptuals que mostren la majoria dels estudis teòrics del nacionalisme, el federalisme i la democràcia.

20 Elazar, 1987, p. 86. Berlin assenyala que el sentiment de pertànyer a una nació és totalment natural i no es pot condemnar o criticar en si mateix. Però, en la seva forma d'«extremisme patològic que pot menar a horrors inimaginables» és absolutament incompatible amb el valor del pluralisme. Vegeu «Pluralism» a Berlin, 1998. Davant la insistència en el valor de la igualtat de les tradicions democràtiques, tant Berlin com Elazar coincideixen a considerar la llibertat com el valor més important per a les democràcies liberals i pel federalisme liberaldemocràtic, respectivament. Vegeu Berlin, 1969 i Elazar, 1987, cap. 3.



resultar contradictoris. Aleshores caldrà adoptar alguna mena de solució equilibrada basada en procediments que reflecteixin l'acomodació del pluralisme nacional de la federació (o d'altres sistemes federals).

La creixent complexitat d'un món cada vegada més plural i més globalitzat també requereix una major complexitat en els acords federals de les democràcies liberals. Un dels avantatges històrics que mostren la majoria dels diversos tipus d'acord federal, incloent-hi les federacions, és la seva potencial flexibilitat i adaptabilitat a diferents realitats específiques. De fet, la política comparada mostra des de la fi de la II Guerra Mundial que l'adaptabilitat és un requisit essencial per a l'estabilitat i l'èxit dels acords federals establerts.<sup>21</sup>

Vegem a continuació el model del *federalisme plurinacional* basat en el pluralisme de valors i la seva aplicació als dinou casos de l'anàlisi anterior. Essencialment, aquest model inclou tres tipus bàsics d'acord federal:

1. Un *reconeixement constitucional i polític* explícit, acceptable per als principals actors polítics del *pluralisme nacional* de la «federació» (o del sistema federal).

21 Aquesta adaptabilitat també s'estén al grup de federacions plurinacionals que, a pesar que comparteixen certs trets comuns, també mostren importants diferències de naturalesa històrica, cultural, constitucional, i de sistemes i tipus de partits polítics. La meua intenció aquí és només exposar un tipus de federalisme establert des de les premisses del pluralisme de valors amb la finalitat de millorar la qualitat de les democràcies plurinacionals. Aquest tipus de federalisme inclou cinc aspectes: 1) una idea més complexa d'igualtat que té en compte les diferències nacionals; 2) una concepció pluralista en termes nacionals dels diferents *demos* de les democràcies plurinacionals; 3) la incorporació de la dimensió «ètica» de la racionalitat pràctica al costat de les dimensions «pragmàtica» i «moral»; 4) l'acomodació de diversos processos de construcció nacional que són parcialment competitius; i 5) la combinació de criteris normatius legitimadors de caràcter universal i particular. He desenvolupat aquests punts a Requejo, 2005, cap. 3 i 4; 2010c.

2. L'establiment d'una sèrie d'acords, que probablement seran de caire asimètric o confederal quan hi hagi un nombre d'unitats federades superior al nombre de nacions minoritàries, que permeti establir un grau alt d'*auto-govern nacional de les nacions minoritàries* de la federació (o del sistema federal). L'objectiu d'aquests acords és la protecció i el desenvolupament d'aquests col·lectius nacionals, tant amb relació a la federació (o al sistema federal) com amb relació a l'àmbit internacional.
3. Una regulació *plurinacional* del *govern compartit* de la federació (o del sistema federal) i dels seus processos de reforma (incloent-hi possibles clàusules de secessió constitucional amb normes procedimentals clares).

El primer tipus d'acord es basa en la perspectiva del *reconeixement constitucional de plurinacionalitat*, és a dir, no està vinculat necessàriament al federalisme, mentre que els altres dos s'ocupen de l'*autogovern nacional* d'(algunes) unitats federades i del *govern compartit* de la federació (o del sistema federal).<sup>22</sup>

L'aplicació d'aquests tres tipus d'acord federal cobreix cinc àrees bàsiques d'aplicació: simbolicolingüística; institucional; divisió de poders; economicofiscal; i internacional. D'aquesta manera, la interrelació dels tres tipus d'acord amb les cinc àrees d'aplicació genera quinze interseccions possibles. En l'àrea simbolicolingüística, per exemple, els primers dos tipus d'acord (regulació de la plurinacionalitat a nivell federal i

22 No es tracta, doncs, de comparar un model federal de caràcter essencialment «asimètric» amb un altre model de tipus simètric. Més aviat es tracta de combinar els dos tipus, i —en el cas d'unitats polítiques nacionalment plurals— d'avaluar els territoris i àmbits on s'aplicaran. Vegeu McGarry, 2005, Fossas-Requejo, 1999, McRoberts, 1997. Per a una anàlisi de la política exterior en algunes federacions, Michaud, 2002.

l'establiment d'acords asimètrics o confederal) inclouen qüestions com la regulació del plurilingüisme en el nom de la federació, en la moneda, en els documents d'identitat personals (passaports, etc.), la representació *internacional* dels equips esportius *nacionals*, l'ús de banderes, himnes, etc. dins els diversos territoris nacionals, la política lingüística en l'àmbit educatiu, en els mitjans de comunicació, en els registres civil i de la propietat, etcètera. Altres interseccions poden exigir regulacions específiques en el sistema electoral i de partits polítics, les segones cambres amb un dret de vet dels parlamentaris de les nacions minoritàries sobre determinats afers, així com un bicameralisme especialitzat i simètric, la regulació del caràcter plurinacional de l'estat en els processos de reforma constitucional, en la composició del Tribunal Suprem o Constitucional, en la federalització del poder judicial, etc.<sup>23</sup>

Les regulacions específiques d'aquestes quinze interseccions variaran d'una federació plurinacional a una altra. La flexibilitat és un dels avantatges potencials del federalisme clàssic. Tanmateix, com que el propòsit bàsic del federalisme plurinacional és el reconeixement polític i l'acomodació dels diversos col·lectius nacionals en una democràcia liberal de qualitat, exigirà en tots els casos l'articulació de normes i procediments basats en garanties polítiques per al *reconeixement i l'autogovern nacional dels grups nacionals minoritaris*.<sup>24</sup>

23 En aquest sentit, per a l'anàlisi de les federacions plurinacionals, la principal contraposició no és entre federacions «centralitzades/descentralitzades», ni entre «simètriques/asimètriques» o «*coming together / holding together*» (Stepan, 1999; Linz, 1997), sinó, simplement, entre federacions uninacionals i federacions plurinacionals.

24 En aquest disseny institucional és important comprovar el grau de reconeixement polític i d'autogovern nacional pràctic finalment aconseguit per les unitats nacionals federades segons diferents criteris institucionals: el sistema de partits a la federació i a l'entitat federada, el sistema de govern presidencial-parlamentari, la congruència o no de les majories en les cambres alta i baixa, el sistema de no-

Les següents són conclusions generals basades en l'enfocament del pluralisme de valors i en les anàlisis comparades dels dinou estats federals i regionals anteriors. Esmentarem breument els tres acords necessaris per a l'acomodació política «federal» de les unitats polítiques plurinacionals: 1) el reconeixement constitucional de la plurinacionalitat; 2) un nivell ampli i efectiu d'autogovern de les nacions minoritàries; i 3) la participació i protecció de les nacions minoritàries en el «govern compartit» de la federació (o del sistema federal) i la regulació, o no, d'un dret de secessió:

1) *El reconeixement polític del pluralisme nacional en federacions plurinacionals.* El debat dels darrers anys ha mostrat que la igualtat formal de ciutadania basada en una formulació idèntica de drets civils, polítics i socials no garanteix el reconeixement de plurinacionalitat i, per tant, no és garantia de l'acomodació política de les nacions minoritàries. La ciutadania no suposa el mateix preu cultural en termes d'autoestima i d'autoimatge per a tots els membres de la «federació». D'altra banda, Etiòpia i Rússia reconeixen formalment el seu caràcter plurinacional. Tanmateix, totes les altres federacions i estats regionals són reticents a permetre el reconeixement explícit del pluralisme nacional en els seus acords constitucionals.<sup>25</sup> De fet, aquest reconeixement és menys

menament dels membres dels tribunals suprems o constitucional, etc. Una qüestió que potser serà cabdal en el debat dels propers anys és la de la secessió: hi ha d'haver una regulació constitucional que permeti als grups nacionals separar-se d'una federació plurinacional? El fet de compartir valors liberaldemocràtics no indica res, per si mateix, sobre el desig dels grups nacionals de viure políticament junts. Sobre la secessió nacional i el federalisme, vegeu Norman, 2006.

- 25 La Constitució d'Etiòpia declara: «Nosaltres les nacions, nacionalitats i pobles d'Etiòpia [...] hem ratificat la Constitució de la República Federal d'Etiòpia», i defineix aquests termes com «un grup de persones que té o comparteix en bona mesura una cultura comuna, o costums similars, intel·ligibilitat mútua de la llengua, creença en una identitat comuna o relacionada i que habita predominantment un territori contigu identificable». Més endavant (art. 39) la Constitució institueix el

comú en aquest grup de federacions que la regulació de graus mitjans o alts d'autogovern. Sembla que hi ha dues raons que expliquen aquest dèficit de reconeixement. D'una banda, es troba relacionat amb el *monisme nacional*, un tret associat, com hem vist, a la concepció dominant de caràcter estatalista de la tradició federal contemporània. A més, en alguns casos (el Canadà, Espanya) els nacionalismes hegemònics sovint tendeixen a negar el seu caràcter plurinacional de la federació en favor d'una concepció pluricultural i multilingüe, però uninacional.<sup>26</sup> Per consegüent, en aquesta perspectiva la «unió federal» s'entén més com una unitat que com una «unió» d'entitats nacionals diferenciades. Hi ha una dificultat afegida, a més, de caràcter terminològic: seria més fàcil referir-

dret de secessió com a part del dret a l'autodeterminació establert al preàmbul, i fa constar normes clares pel que fa a les majories parlamentàries i de vot necessàries perquè hi hagi un procés secessionista. En el cas de Rússia, la Constitució es refereix (preàmbul i text) al «poble plurinacional [en singular] de la Federació Russa, unit per un destí comú a la nostra terra» i esmenta el principi d'«autodeterminació dels pobles» (en plural). L'article 3 diu que «El poble plurinacional de la Federació Russa és el vehicle de la sobirania i l'única font de poder a la Federació Russa»; mentre que l'article 5 declara l'«autodeterminació dels pobles a la Federació Russa» (en plural).

- 26 La Constitució índia comença esmentant «el poble de l'Índia»; el terme «nació» només apareix una vegada, al preàmbul: «La fraternitat que assegura la dignitat dels individus i la unitat i integritat de la Nació». A la resta del text l'adjectiu «nacional» s'empra per designar la federació. A la Constitució belga, el terme «nacional» només es refereix a tot l'Estat: «totes les potestats emanen de la Nació» (art. 33), i també quan el text esmenta «els membres de les dues cambres» (art 42), la preservació de la «independència nacional» (art. 91), i la «bandera nacional» (art. 193). La Constitució espanyola (art. 2) estableix que hi ha «nacionalitats i regions» dins d'una única Nació Espanyola (en majúscula) definida com la «pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols» (una definició clarament qüestionada per una bona quantitat de ciutadans, sobretot al País Basc i Catalunya, que no accepten que la seva pàtria sigui Espanya). En l'actual Estatut d'Autonomia de Catalunya (2006), el reconeixement del caràcter nacional de Catalunya està inclòs en el preàmbul de la llei, mentre que en el text, Catalunya es defineix com una «nacionalitat» seguint la Constitució espanyola. No obstant això, alguns articles també esmenten la bandera, l'himne i la diada «nacionals» de Catalunya.

se al *demos* estatal de la federació (o de l'estat regional) com a «unió» si el seu nom no coincidís amb el *demos* majoritari de la federació. Aquest és el cas, per exemple, del «Regne Unit» —diferent d'Anglaterra—, i de «Bèlgica» —diferent de Flandes i de la regió valona—; uns casos que contrasten amb l'absència d'una denominació específica paral·lela al Canadà, Rússia o Espanya. Es tracta d'una qüestió que guanya importància quan la població del *demos* nacional minoritari representa una porció relativament gran de la població de la federació: (25% el Quebec; 16% Catalunya) i el nombre d'entitats federades o regions és alt. D'altra banda, la reticència a reconèixer el caràcter plurinacional es relaciona amb una raó diferent: el caràcter controvertit de la unió federal. El preàmbul constitucional de Bòsnia i Hercegovina esmenta «bosnians, croats i serbis, com a pobles constituents». El text defineix que «Bòsnia i Hercegovina consistirà en dues Entitats, la Federació de Bòsnia i Hercegovina i la Republika Srpska (art. 3)», cosa que també evita la qüestió nacional (la forma adjectiva «nacional» apareix en diversos articles referits a l'«Assemblea Nacional de la Republika Srpska»).

2) *Grau de federalisme, grau de descentralització i asimetries*. En línies generals, les federacions plurinacionals són més asimètriques en termes constitucionals que les federacions uninacionals. De fet, no hi ha cap cas de federació plurinacional clarament simètrica. Aquest tipus de federacions mostra també un grau mitjà més gran de descentralització constitucional que les federacions en general, tot i que hi ha diferències internes importants. En aquest grup, tanmateix, s'observa un grau de federalisme més uniforme i més baix que en el grup de les federacions uninacionals (amb l'excepció del cas especial de Bòsnia i Hercegovina, que mostra algunes característiques confederals; vegeu la figura 1). Aquest resultat

planteja preguntes sobre la capacitat de les federacions i estats regionals per gestionar adequadament democràcies plurinacionals (i el seu inherent pluralisme fàctic i normatiu): acomodar políticament nacions minoritàries no tan sols és una qüestió de descentralització, sinó també de reconeixement polític del seu estatus nacional, i de regulació de les seves llibertats col·lectives. És a dir, és una qüestió que té a veure amb el grau de federalisme present en el marc constitucional. Aquest *dèficit federal* empíric en federacions democràtiques plurinacionals continua essent un repte al començament del segle XXI. Seguint aquest tret, no resulta sorprenent que els dos estats regionals del grup plurinacional —Espanya i el Regne Unit, que no són federacions— obtinguin el grau de federalisme més baix d'aquest grup de països.

D'altra banda, el nombre de subunitats federades no és un criteri que discrimini entre federacions uninacionals i plurinacionals. Els elements d'asimetria de les federacions o dels estats regionals plurinacionals es regulen a vegades des de criteris generals simètrics en la divisió territorial de poders (i amb la presència de pressions a favor de la simetria del sistema). Això s'escau sobretot quan el nombre d'unitats federades no és petit (com a mínim nou) (el Canadà, l'Índia, Rússia, Etiòpia i Espanya,<sup>27</sup> a diferència dels casos de Bèlgica, el Regne Unit i una altra vegada Bòsnia i Hercegovina. Actualment resta com una qüestió oberta si la reticència de les federacions a introduir més regulacions asimètriques, especial-

27 Watts, 2005 conté una presentació general de les asimetries constitucionals de iure. Vegeu també *Asymmetry Series*, IIGR, Queen's University, des de 2005, especialment Laforest, 2005. Per a una anàlisi de les fases del desenvolupament del cas espanyol, vegeu Requejo, 2005, cap. 6. La coneguda qüestió de West-Lothian no sembla causar gaires problemes a la majoria de països, perquè el veritable nivell polític de les simetries no és gaire alt i la majoria de poders són de naturalesa compartida.

ment quan el nombre de subunitats és gran, reforçarà o no les tensions territorials i les posicions secessionistes per part de les nacions minoritàries. D'altra banda, totes les federacions inclouen mecanismes de cooperació entre els dos nivells de govern, a causa tant de raons relacionades amb la unitat de la federació com de raons relacionades amb la decisió sobre competències compartides. En aquest sentit, introduir la possibilitat d'«acords horitzontals» constitucionals entre unitats federades en àmbits específics (educació, medi ambient, cultura, àrees de política exterior o fiscalitat, etc.) representa un exemple de la flexibilitat per adaptar el federalisme a objectius liberaldemocràtics en contextos de pluralisme nacional. En federacions plurinacionals sembla convenient, però, establir una divisió de poders clara, per tal d'assegurar un alt grau d'autogovern per a les unitats que mostren característiques nacionals específiques.<sup>28</sup>

3) *Confiança / desconfiança federal*. En unitats polítiques plurinacionals sempre coexisteixen processos de *nation-building* que resulten parcialment contradictoris. La construcció d'una «confiança federal» en federacions plurinacionals requereix l'existència de, com a mínim, dos factors:

- a) Procediments clars que permetin a les nacions minoritàries participar en el govern compartit de la federació a partir del seu caràcter singular (presència a la cambrà alta, relacions intergovernamentals bilaterals entre aquestes entitats i la federació, institucions consociacionals, etc.). L'objectiu és regular la qüestió *democràtica* de la «participació» de les minories nacionals en el poder

28 F. Scharpf en una anàlisi sobre els processos de decisió federals i els sistemes multipartidistes, ha insistit que «l'estructura de decisió conjunta s'assembla a un parany que, segons les seves pròpies normes de decisió, els actors atrapats no poden canviar», Scharpf, 1995, p. 28.



central des de l'especificitat de l'entitat federada (i no diluïda com una simple entitat més en la federació).

- b) Procediments clars que protegeixen les minories nacionals enfront les accions de les majories. Aquesta és una qüestió de naturalesa més «liberal» que «democràtica», i està relacionada amb la qüestió clàssica de com evitar la «tirania de la majoria», ara aplicada a realitats plurinacionals.<sup>29</sup> Es tracta d'implementar procediments institucionals com ara el poder de vet a la cambra alta, el procediment conegut com a «timbre d'alarma» (Bèlgica), procediments d'*opting in* i *opting out* —que no exigeixen reformes constitucionals—, el nomenament d'alguns dels jutges dels Tribunals Suprem o Constitucional per part de les minories, una participació clara en els processos de reforma constitucional, l'establiment de relacions intergovernamentals asimètriques, etc.<sup>30</sup> La majoria d'aquests procediments, o bé són absents o presenten un perfil baix a la majoria de les democràcies plurinacionals. Bòsnia i Hercegovina, en canvi, ha establert fórmules similars a les de les confederacions, mentre que Bèlgica combina fórmules consocionals amb una creixent lògica centrífuga del seu federalisme —disminuïda per la seva pertinença a la Unió Europea—, i el Regne Unit manté la

29 La llibertat negativa col·lectiva és un tema clàssic de legitimitat política de la tradició «republicana» subratllat per historiadors de l'escola de Cambridge, vegeu Skinner, 1998. Aquesta concepció, però, s'estableix generalment en termes monistes en relació amb l'estat com a col·lectivitat política única. Això explica en part l'escassa atenció que normalment dedica la tradició republicana al federalisme com a possible manera institucional de garantir la llibertat negativa col·lectiva en un estat democràtic.

30 Sembla que aquests procediments són més adequats per incrementar l'*auto-govern* d'algunes entitats federades que no pas per promoure el *reconeixement* de la plurinacionalitat de l'estat. Sovint es confon el procés d'*acomodar* un estat plurinacional i el procés de *descentralitzar-lo*. He desenvolupat aquest punt a Requejo, 2005, cap. 5.

perspectiva d'un procés obert i asimètric de descentralització (sobretot en el cas d'Escòcia). Quan manquen aquests mecanismes de participació i de protecció (Espanya), o si no estan prou regulats (Rússia), augmentarà la percepció d'un *federalisme de desconfiança* per part de les minories (i de les majories com a reacció). Des d'una perspectiva normativa, això desvirtua la interpretació de la llibertat col·lectiva (negativa i positiva) en les democràcies federals plurinacionals. A més, sembla aconsellable desenvolupar una mena de cultura política per a la totalitat de la federació a fi de desenvolupar una *confiança federal* estable: una «cultura plurinacional» que faci de la pluralitat dels *demos* interns un tret de la «unió política».

*Dret de secessió.* Més controvertida és la introducció o no d'un dret de secessió per a les nacions minoritàries de les federacions plurinacionals (o dels estats regionals). Aquest és un «dret» que representa una ruptura clara amb la lògica dominant de les federacions, però no amb la tradició del federalisme. Aquesta lògica només accepta el dret d'autodeterminació per a la federació. Però es tracta d'una interpretació que recentment han qüestionat diverses federacions. És el cas del Canadà (a través del «patró federal» defensat pel Tribunal Suprem canadenc en la seva «Opinió» sobre la Secessió, 1998) i el cas constitucional d'Etiòpia, que admet l'exercici del dret de secessió (o dels casos més específics de la exfederació de Sèrbia i Montenegro i de St. Kitts i Nevis) (vegeu taula 3).

En el cas de la federació canadenc, l'«Opinió» del Tribunal Suprem de 1998 ha confirmat la legitimitat que els «pobles» d'una federació plurinacional proposin una modificació de la Constitució, així com l'obligació dels altres membres de la

federació d'entrar en un procés de negociació que, o bé readapti la federació mitjançant canvis en la política de reconeixement de la plurinacionalitat i de la divisió de poders, o bé s'acabi en un procés de secessió, o bé s'estableixi un resultat intermedi entre els dos anteriors. La decisió del Tribunal també institueix la necessitat de normes de procediment que no dificultin l'evolució del procés de reforma (procediment simplificat de reforma). Com és prou conegut, el Tribunal Suprem ha indicat quatre principis inherents a la Constitució canadenca i el seu procés de reforma —federalisme, democràcia, estat de dret i constitucionalisme, i protecció de les minories. I ha afegit, en un sentit proper al pluralisme de valors, que cap d'aquests principis no predomina sobre els altres, així com que en aquest tipus de federació el marc jurídic mai no es pot considerar tancat. De fet, la decisió del Tribunal estableix la legitimitat del *dret d'autodeterminació* per als pobles de la federació plurinacional. Aquest dret, però, es regula des d'una perspectiva *federal*, més que des d'una perspectiva *nacionalista*: es prohibeixen constitucionalment les decisions unilaterals de les dues parts, i s'imposa l'obligació de negociar d'acord a normes institucionals i procedimentals.<sup>31</sup> Pot dir-se que el Tribunal Suprem canadenc ha enfilat un camí hermenèutic que va de les regulacions formals i escrites de la *federació* als valors no escrits del *federalisme*.

En el debat dels darrers anys sobre aquestes qüestions s'han emprat arguments de caràcter funcional i estratègic contra la regulació de la secessió, però no sembla que hi hagi cap argument normatiu definitiu —de caràcter moral o funcio-

31 Aquest dret d'autodeterminació ha estat en part eclipsat per la Llei de la claredat (Llei C-20 adoptada pel govern federal canadenc [juny de 2000]). Aquesta llei interpreta, des d'una perspectiva no relacionada amb el pluralisme de valors i de manera discutible els requisits esmentats però no desenvolupats en l'«Opinió» del Tribunal Suprem canadenc sobre la secessió.

nal— contra la introducció d'aquest dret quan s'institueixen normes procedimentals clares que evitin els usos estratègics per part de les elits de les nacions minoritàries.<sup>32</sup> És probable que el segle XXI vegi moviments polítics a favor del «dret a decidir» dels ciutadans de les nacions minoritàries.<sup>33</sup> És a dir, moviments a favor de tractar els *demos* minoritaris com a unitats polítiques que desitgen conservar tanta llibertat negativa col·lectiva com puguin en un món cada vegada més globalitzat i amb trets competitius. Es tracta de moviments als quals la teoria i la pràctica democràtica i federal hauran de dedicar-hi probablement atenció en els propers anys.

En termes generals podem dir que les lògiques i els valors *liberals, democràtics, funcionals i nacionals* són, en conjunt, desitjables per a la qualitat d'una federació democràtica plurinacional, però el seu contingut no és sempre unívoc, ni sempre apunten a assolir els mateixos objectius. Sabem que les proteccions liberals dels drets i les llibertats individuals, la participació democràtica, l'eficiència o l'estabilitat han estat sovint objectius polítics rivals en les federacions històriques. I en les federacions plurinacionals ens enfrontem a reptes addicionals que tenen com a objectiu final formar una millor «unió democràtica», tot evitant les conseqüències tendencioses o esbiaixades relacionades amb els enfocaments tradicionals del *liberalisme* (amb l'anomenat liberalisme 1). En contextos plurinacionals, l'exigència bàsica és que els valors de llibertat, d'igualtat, de dignitat i de pluralisme es desenvolupin

32 A diferència del que suggereix l'argument antisimètric del «tobogan relliscós» vers la secessió, els estats que van experimentar processos de secessió durant el segle xx no eren federacions asimètriques, sinó estats unitaris (Regne Unit, Etiòpia, Indonèsia) o pseudofederacions de naturalesa socialista (URSS, Iugoslàvia, Txecoslovàquia). Vegeu McGarry, 2005; Norman, 2001.

33 En els darrers anys hi ha hagut exemples d'aquests moviments al Quebec, Flan-des i, més recentment, al País Basc i Catalunya.

d'una manera més acurada, i que aquests valors s'implementin a través d'un efectiu reconeixement i acomodació de les diverses realitats nacionals que coexisteixen dins d'una democràcia.<sup>34</sup>

En conclusió, el que es mostra necessari en les federacions plurinacionals és una nova forma de constitucionalisme en què el dret a l'autodeterminació expressi la llibertat col·lectiva dels grups nacionals, tant en l'aspecte negatiu de defensa de la personalitat col·lectiva com en l'aspecte positiu de participació en un procés de presa de decisions general. Això no qüestiona les virtuts potencials del federalisme en democràcies plurinacionals.<sup>35</sup> Cap teoria política de la democràcia o de la justícia no pot sintetitzar la complexitat de perspectives normatives i institucionals en aquest tipus de contextos. És per això que resulta essencial assegurar la igualtat entre les parts de la negociació. Els acords que s'obtinguin seran inevitablement i parcial de tipus *modus vivendi*.<sup>36</sup> Òbviament, els resultats variaran segons les característiques específiques de cada federació plurinacional (la seva història, economia, lideratge polític, existència d'entitats supraestats com ara la Unió Europea, tipus de relacions internacionals, etc.). Les respostes seran plurals, i mai seran definitives. La naturalesa ex-

34 En la terminologia de Rawls, això hauria d'incloure's en els «elements essencials de la Constitució» i en la «justícia bàsica» de la societat. El mateix Berlin ja assenyalava que el nacionalisme sorgeix sovint d'un sentiment d'ultratge, de dignitat humana ferida, i del desig de reconeixement. També insistia que la reclamació d'igualtat de tracte és al nucli de les revolucions socials i nacionals, i representa la versió moderna de reconeixement: «violent, perillós, però respectable i just», I. Berlin, «Rabindranath Tagore and the Consciousness of Nationality» (1961), a Berlin, 1996.

35 Vegeu Simenon-Conway, 2001; Linz, 1997.

36 Segons J. Elster, quan els partits són lluny d'arribar a un consens, el procés pot incloure dues menes d'intercanvi verbal —l'argumentació i la negociació estricta—, així com un acte no verbal: la votació, Elster, 1998. Pel que fa al tema principal d'aquest capítol, el primer i el segon d'aquests elements es dona entre les elits, mentre que el primer i el tercer entre els ciutadans.

perimental del federalisme continua essent un dels seus més importants avantatges. Si el federalisme comparat ens ensenya res, és la conveniència d'establir marcs normatius i institucionals apropiats per a cada cas específic. Per això resulta desitjable superar les barreres i parcialitats conceptuals i pràctiques que la combinació de liberalisme polític tradicional i federalisme han creat en el constitucionalisme contemporani.

## Bibliografia

- AMORETTI, U. i BERMEO, N. (eds.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Johns Hopkins University Press, 2004.
- BALDI, B. *Stato e territorio*. Roma-Bari: Laterza, 2003 (2a ed. 2005).
- BERLIN, I. «My Intellectual Path», *New York Review of Books*, 14 de maig de 1998.
- «The Sense of Reality» (1953). *Studies and Ideas and their History*. Londres: Chatoo & Windus, 1996.
- *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- ELSTER, J. «Introduction», a J. Elster (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1998.
- FILIPPOV, M., ORDESHOOK, P. C. i SHVETSOVA, O. *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- FOSSAS, E. i REQUEJO, F. (eds.). *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta, 1999.

- GAGNON, A., GUIBERNAU, M. i ROCHER, F. (eds.). *The conditions of diversity in multinational democracies*, IRPP: Mont-real, 2003.
- GAGNON, A. i TULLY, J. (eds.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- GRIFFITHS A. i NEREMBERG, K. (eds.). *Handbook of Federal Countries*. Mont-real i Kingston-Londres-Ithaca: Forum of Federations, McGill-Queen's University Press, 2002.
- HUEGLIN, T. «Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance», *Canadian Journal of Political Science*, 2003, 36, 2.
- KARMIS, D. i NORMAN, W. (eds.). *Theories of Federalism. A Reader*. Nova York-Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2005.
- LAFOREST, G. «The Historical and Legal Origins of Asymmetrical Federalism in Canada's Founding Debates: A Brief Interpretative Note», *Asymmetry Series* (8), IIGR, Queen's University, 2005.
- LINZ, J. «Democracy, Multinationalism and Federalism», WP 103, Madrid, Instituto Juan March, 1997.
- MCGARRY, J. «Asymmetrical Federalism and the Plurinational State». *Paper* presentat a la 3a Conferència Internacional sobre el Federalisme, Forum of Federations, Brussel·les, 2005.
- «Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities», a Neremberg-Griffiths, 2002, p. 416-447.
- MCRROBERTS, K. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*. Toronto: Oxford University Press, 1997.
- MICHAUD, N. «Federalism and Foreign Policy: Comparative Answers to Globalization», a Griffiths-Neremberg, 2002, p. 389-415.

- NORMAN, W. *Negotiating Nationalism*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- «Secession and (constitutional) democracy», a Requejo, 2001.
- REQUEJO, F. «Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations: a Federalist Deficit», a M. Burgess-A. Gagnon (eds.), *Federal Democracies*, Routledge, London 2010a.
- «Cosmopolitan Justice and Minority Rights: The Case of Minority Nations (or Kant again, but different)». Springer Verlag 2010b (en premsa).
- «Revealing the Dark Side of Traditional Democracies in Plurinational Societies», *Nations and Nationalism, London School of Economics*, vol. 16, núm. 1, gener 2010c: 148-168.
- *Multinational Federalism and Value Pluralism*. Londres-Nova York: Routledge, 2005 (traducció castellana, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007; traducció francesa, Peter Lang, Brussel·les, 2009).
- «Political Liberalism in Multinational States: the Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism». A Gagnon-Tully 2001, p. 110-132.
- «Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism. A revision of Citinzenship in Plurinational States», *European Journal of Political Research*, 35, 2, 1999, p. 255-286 (parcialment reimprès a Karmis-Norman, 2005).
- REQUEJO, F. i VALLS, R. «Somos conflictivos, pero... Actualidad de la tesis de Kant sobre la *insociable sociabilidad* de los humanos y su prolongación por parte de Hegel», *Isegoría*, Madrid, 2007, p. 127-163.
- RODDEN, J. «Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement», *Comparative Politics*, juliol 2004, p. 481-500.



- SCHARPF, F. «Federal Arrangements and Multi-Party Systems», *Australian Journal of Political Science*, 30, Número especial, 27-39, 1995.
- SIMEON, R. i CONWAY, D. P. «Federalism and management of conflict in multinational societies», a Gagnon-Tully, 2001, p. 338-365.
- SKINNER, Q. *Liberty before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- STEPAN, A. «Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model», *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 4, 1999, p. 19-34.
- TAYLOR, C. «Plurality of Goods», a R. Working, M. Lilla i R. Silvers, *The Legacy of Isaiah Berlin*. Nova York: Nova York Review Books, 2001.
- WATTS, R. «A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations», *Asymmetry Series* 2005 (4), IIGR, Queen's University, 2005.
- *Comparing Federal Systems*. Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.

ANNEX 1. GRAU DE FEDERALISME CONSTITUCIONAL (ESCALA DE 20 PUNTS)

	ARG	ATL	AUS	BEL	BOS	BRA	CAN	ET	ALE	IND
Entitats federades com a unitats constituents (1)	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
Garantia constitucional de l'autogovern	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Acord de la majoria de les entitats federades (directament o indirecta) per a la reforma constitucional (1)	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1
Dualisme executiu/legislatiu (2)	1,5	1,5	0,5	2	2	1	2	1	0,5	1,5
Dualisme judicial (1)	1	1	0	0,5	1	1	1	1	1	1
Dualisme fiscal (2)	1	1,5	0	1	2	1	2	1	1,5	1
Canvia alta: designació per les institucions de les entitats federades (1)	0	0	1	0,5	1	0	0	0,5	1	1
Canvia alta: nombre de senadors de les entitats federades sense relació amb la població (1)	1	1	0,5	0,5	1	1	1	1	0,5	0,5
Poders de la canvia alta (2)	2	2	1,5	1,5	2	2	0	2	1,5	2
Poders residuals (2)	2	2	2	0	2	2	0,5	2	2	0
Tribunal Constitucional/Suprem (2)	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2
Designació de jutges per les entitats federades (2)	0,5	0	0,5	2	2	0,5	0,5	0	1	0
Dret de secessió (2)	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0
Total	13	14	10	11	18	13,5	13	13,5	14	12

(continua)

	ITA	MEX	RUS	S-AF	ESP	SUI	RU*	US	VEN
Entitats federades com a unitats constituents (1)	0	1	1	0	0	1	0	1	0
Garantia constitucional de l'autogovern	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Acord de la majoria de les entitats federades (directament o indirecta) per a la reforma constitucional (1)	0	1	1	1	0	1	0	1	0
Dualisme executiu/legislatiu (2)	0,5	0,5	0,5	1	1	1	1,5	2	0,5
Dualisme judicial (1)	0	1	1	0	0,5	1	1	1	0
Dualisme fiscal (2)	0,5	0,5	1	0,5	0,5**	1,5	0,5	2	0
Canbra alta: designació per les institucions de les entitats federades (1)	0	0	1	1	0,5	0	0	0	0
Canbra alta: nombre de senadors de les entitats federades sense relació amb la població (1)	0	0,5	1	1	0	1	0	1	0
Poders de la cambra alta (2)	1	1	1,5	1,5	0,5	2	0	2	0
Poders residuals (2)	0	2	2	0	0	2	2	2	0
Tribunal Constitucional/Suprem (2)	1,5	2	2	2	2	1,5	0	2	2
Designació de jutges per les entitats federades (2)	0,5	0,5	0,5	0	0,5	2	0	0,5	0
Dret de secessió (2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	5	11	13,5	9	6,5	15	5	15,5	3,5

\* Referit a Escòcia

\*\* Referit a 15 de les 17 comunitats autònomes (País Basc i Navarra estan excloses)

## ANNEX 2. GRAU DE DESCENTRALITZACIÓ (ESCALA DE 20 PUNTS)

---

### Poders executius (puntuació màxima 2 punts)

---

Alta: 2 punts

Mitjana-alta: 1,5 punts

Mitjana: 1 punt

Mitjana-baixa: 0,5 punts

Baixa: 0 punts

Descentralització fiscal de despesa (mitjana entre dues escales independents de 8 punts cadascuna):

---

### **Despeses subestatals**

> 66% 8 punts

58-65% 7 punts

50-57% 6 punts

42-49% 5 punts

34-41% 4 punts

26-33% 3 punts

18-25% 2 punts

10-17% 1 punt

0-9% 0 punts

### Ingressos propis de l'Estat versus ingressos totals (GFS/ IMF)

---

> 56 % 8 punts

49-56 % 7 punts

42-48 % 6 punts

35-41 % 5 punts

28-34 % 4 punts

21-27 % 3 punts

14-20 % 2 punts

7-13 % 1 punt

0-6 % 0 punts

Poder legislatiu de les unitats subestats (escala de 8 punts)

Àrea	Puntuació	ARG	ATL	AU	BEL	BO	BR	CA	AL	IN	ITA	MEX	RUS	SUD	ES	SUE	RU	EUA	VE
Economia/ Infraestructures																			
Comunicacions	Puntuació (2)	1	1	0,5	1,5	2	1,5	1,5	0,5	1	0,5	0,5	0,5	0,5	1	1	0,5	2	0
Educació	Puntuació (2)	1,5	1,5	1	2	2	1,5	2	1,5	1,5	1	1	1,5	1,5	1	1,5	1,5	1,5	0,5
i Cultura	Puntuació (2)	1	1,5	1	1,5	2	1,5	2	1,5	1,5	1	0,5	1,5	1,5	1	1,5	1	1,5	0,5
Assistència social	Puntuació (2)	1	1,5	1	1,5	2	1,5	2	1,5	1,5	1	0,5	1,5	1,5	1	1,5	1	1,5	0,5
Interior / Dret civil	Puntuació (2)	1	1	0,5	1	1,5	1	1,5	0,5	1	0	0,5	1	0	2	2	1	2	0,5
i penal / D'altres	Poder legislatiu	4,5	5	3	6	7,5	5,5	7	4	5	2,5	2,5	4,5	3,5	5	6	4	7	1,5

Grau de descentralització per país (escala de 20 punts)

Àrea	Puntuació	ARG	ATL	AU	BEL	BO	BR	CA	AL	IN	ITA	MEX	RUS	SUD	ES	SUE	RU	EUA	VE
Poder legislatiu	Puntuació (8)	4,5	5	3	6	7,5	5,5	7	4	5	2,5	2,5	4,5	3,5	5	6	4	7	1,5
Executiu	Puntuació (2)	1	1	1,5	1,5	2	1	1	2	1	1	0,5	1	1,5	1,5	1,5	1	1	0,5
Política exterior	Puntuació (2)	0,5	1	1	2	1	0,5	1	1	0,5	0,5	0	0,5	0	0,5	1	1	0,5	0
Descentralització																			
fiscal / de despesa	Puntuació (8)	5	5	3	4,5	6	4	7,5	5	4,5	2	2	5	2	3,5	5,5	2,5	6	1,5
Total		11	12	8,5	14	16,5	11	16,5	12	11	6	5	11	7	10,5	14	8,5	14,5	3,5

**Segona part**  
**Anàlisi de casos**

## **5. El Canadà: una federació territorial o multinacional?**

**Philip Resnick**

University of British Columbia

### **1. Antecedents històrics i teòrics**

Com s'entén el Canadà, com una federació territorial o multinacional? Amb «federació territorial», em refereixo a aquella en què darrere l'estat federal hi ha un sentit comú de nacionalitat. Amb «federació multinacional», em refereixo a una en què més d'un grup lingüístic o cultural principal reclama legítimament ser considerat una comunitat nacional diferenciada dins de la federació.

La majoria dels estudiosos del federalisme canadenc, especialment de la part anglòfona, han tendit a considerar que el Canadà constitueix una federació de tipus territorial com els Estats Units, amb una delimitació clara de poders entre els governs central i provincials (art. 91 i 92 de l'Acta Constitucional, 1867), i formalment amb igualtat de poders per a les províncies. És cert que hi poden haver disposicions específiques respecte del Quebec, per exemple la selecció de jutges quebequesos dins la judicatura d'aquesta província (art. 98) o l'ús de l'anglès o del francès en les seves assemblees legislatives i tribunals (art. 133); però també podria haver-hi dis-

posicions, per exemple la garantia que la representació de les províncies a la Cambra dels Comuns mai no seria inferior a la seva representació al Senat (art. 51A), d'especial interès per les províncies atlàntiques. La idea que el Canadà seria qualsevol cosa excepte una sola comunitat nacional —una sola nació de mar a mar— era estranya, no tan sols per als Pares de la Confederació, sinó per a la immensa majoria de canadencs angloparlants a partir d'aleshores. I un nombre considerable de canadencs francesos, especialment figures polítiques destacades com Georges-Etienne Cartier, sir Wilfrid Laurier, Louis St. Laurent i Pierre Elliott Trudeau, haurien estat del mateix parer.

Tanmateix, no tothom al Quebec, ni tan sols en temps de la Confederació de 1867, acceptava la idea d'un federalisme simplement territorial. S'hi oposaven els *Rouges* i d'altres que temien el poder excessiu atorgat al govern federal en virtut de l'Acta Constitucional de 1867 i les implicacions d'un encaix federal amb una majoria anglesa incorporada al país per sempre;<sup>1</sup> va haver-hi primers ministres quebequesos, començant per Honoré Mercier a la dècada de 1880, i seguint per Maurice Duplessis a les dècades de 1930 i 1950 i per la majoria de primers ministres quebequesos des de la Revolució Tranquil·la de començaments de la dècada de 1960, que van lluitar per a l'autonomia del Quebec contra les intrusions d'Ottawa;<sup>2</sup> i va haver-hi periodistes com J-P.

1 BERNARD, Jean-Paul, *Les Rouges: libéralisme, nationalisme et anticléricalisme au milieu du XIXe siècle*. Mont-real: Presses de l'Université, de Montréal, 1971; MONIÈRE, Denis. *Le développement des Idéologies au Québec*. Mont-real; Québec-Amérique, 1977, p. 172-177, 202. LISÉE, Jean-François, *Sortie de l'Impasse*. Mont-real: Boréal, 2000, p. 216; PRATTE, André, «Faire table rase», a André Pratte (ed.). *Reconquérir le Canada: un nouveau projet pour la nation québécoise*. Mont-real: Les éditions voix parallèles, 2007, p. 231-258.

2 Cf. l'informe de 1956 de Tremblay, *Report of the (Quebec) Royal Commission of*



Tardivel i figures intel·lectuals com l'abat Groulx i d'altres properes a Action Nationale durant les dècades de 1920 i 1930, que van crear una visió primerenca de l'Estat canadenc francès independent.<sup>3</sup> És raonable argumentar, com ha fet Kenneth McRoberts, que per a molts canadencs francesos el federalisme es va basar en un pacte entre els canadencs anglòfons i els francòfons, una dualitat lingüística i cultural fonamental que no es podria esborrar mai.<sup>4</sup> També es va seguir que per a molts canadencs francesos la lògica de la Confederació fos, de vegades, més propera a la d'una *confederació* més laxa entre dos pobles contractants, cadascun amb la seva pròpia identitat nacional distintiva, que a una *federació* més compacta amb la seva possible fusió de canadencs anglesos i francesos en un poble canadenc únic. Des del punt de vista dels canadencs francesos hi havia dos *demos*, no un sol *demos*, que cohabitaven dins les fronteres d'un sol estat.

Per a la immensa majoria de canadencs anglòfons i els milions de canadencs de diferents orígens ètnics que van anar a poblar les altres nou províncies del Canadà fora del Quebec (anomenades diversament Canadà anglès, Canadà anglòfon, o Canadà exterior al Quebec), hi havia d'haver una sola nacionalitat política canadenca i una identitat nacional canadenca comuna. Si hi havia una font d'identitat alternativa pels canadencs anglesos, era a les províncies —Nova Escòcia,

*Inquiry on Constitutional Problems*, ed. David Kwavnick, Toronto: McClelland and Stewart, 1973, per a una exposició clàssica de la posició autonomista del Quebec.

3 Cf. COOK, Ramsay (ed.), *French Canadian Nationalism*. Toronto: Macmillan, 1969, 10, 14, 15; OLIVER, Michael, *The Passionate Debate: The Social and Political Ideas of Quebec Nationalism: 1920-45*. Mont-real: Véhicule Press, 1991.

4 McROBERTS, Kenneth, *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*. Toronto: Oxford University Press, 1997, cap. 1.

Ontario, la Colúmbia Britànica, segons el cas; a les regions, per exemple el Canadà Atlàntic, les Praderies, de vegades tot l'oest; i per a molts, fins al final de la II Guerra Mundial, amb l'Imperi Britànic i els seus Dominis i possessions remots. No hi havia res de confederal al Canadà tret del terme «Confederació» associat a la fundació del país el 1867. I els canadencs anglesos no eren gens proclius a considerar que el Canadà estava constituït per dos o més *demos*, no per un sol *demos* canadenc. En resum, per a ells el Canadà era una federació territorial, no multinacional, al marge de quines fossin les concessions particulars als canadencs francesos relatives a l'ús del francès al Quebec o al Parlament federal del Canadà previstes a l'Acta Constitucional de 1867. I la idea de la dualitat anglofrancesa o d'alguna mena de teoria del pacte entre totes dues races, tal com s'anomenava normalment a anglesos i francesos fa un segle,<sup>5</sup> era una simple presumpció dels canadencs francesos. Com més a l'oest del Canadà es vivia, i com més canadencs que no fossin d'origen anglès ni francès formessin la població, menys acceptat seria el concepte de dualitat.

Permetin-me introduir una nota demogràfica a la qüestió de la dualitat. En temps de la Confederació, el 1867, la població del Quebec constituïa prop d'una tercera part de la població total del Canadà. Quan va esclatar la II Guerra Mundial, era prop del 30%. L'any 2000, havia baixat per sota del 25%, i el 2007, per primera vegada en la història del Canadà, la població sumada de les dues províncies més occidentals del Canadà, Alberta i la Colúmbia Britànica, era superior a la del Quebec. Si les tendències actuals es mantenen, amb l'índex de natalitat del Quebec entre els més baixos del Canadà i el

5 Cf. SIEGFRIED, André, *The Race Question in Canada*. Toronto: McClelland and Stewart, 1966, publicat originalment el 1906.

percentatge de nous immigrants al Quebec per sota de la mitjana canadenca, la proporció del Quebec respecte de la població canadenca total pot caure fins a un 20% o menys del total canadenc a mitjan segle XXI. En aquestes circumstàncies, com han observat diversos analistes del Quebec,<sup>6</sup> el pes relatiu del Quebec en els afers del Canadà no pot fer més que disminuir. I la teoria del pacte de Confederació amb la premissa de dualitat anglofrancesa serà encara menys plausible al Canadà de fora del Quebec.

## 2. Principals processos institucionals i de presa de decisions de la federació canadenca

La principal innovació que va incorporar el federalisme canadenc en instituir-se el 1867 fou la combinació del federalisme amb un sistema parlamentari derivat del britànic. El model federal nord-americà, com és ben sabut, implicava una separació de poders entre les branques executiva, legislativa i judicial. El sistema canadenc, en canvi, es basa en una fusió entre els poders executiu i legislatiu, sempre amb el primer ministre com a líder del partit que posseeix la majoria dels escons (o almenys del nombre més gran d'escons) a la Cambra dels Comuns.

La Corona era una presència simbòlica important en la Constitució de 1867, i tot i que les seves potestats, com les de la seva equivalent britànica, eren més solemnes que reals, per citar la distinció feta pel periodista britànic del segle XIX Walter Bagehot, oferia un contrast sorprenent entre el

6 LISÉE, Jean-François, *Sortie de l'Impasse*. Mont-real, 2000, p. 216; PRATTE, André, «Faire table rase», a André Pratte (ed.), *Recónquerir le Canada: un nouveau projet pour la nation québécoise*. Mont-real: Les éditions voix parallèles, 2007, p. 231-258.

Domini del nord i el seu veí republicà del sud. La successió de governadors generals que encarnaven el principi monàrquic al Canadà fins al 1952 (l'any en què per primer cop un ciutadà canadenc fou nomenat per a aquest càrrec) sembla un *Qui és qui* de nissagues principals i secundàries de l'aristocràcia britànica. La seva presència conferia un sabor inconfusible d'antic món al govern canadenc, i infonia una religió civil de culte a l'Imperi i la Constitució britànics que es pot contrastar amb la tradició civil republicana i revolucionària dels Estats Units. Les províncies es van dotar de tinents governadors propis, nomenats pel govern federal, que encarnaven l'element monàrquic dins de les seves jurisdiccions. Constitucionalment (tot i que aquest poder en realitat es va cancel·lar en el període posterior a la II Guerra Mundial) el govern federal, actuant a través dels tinents governadors, podia derogar la legislació provincial que no li agradés.

A escala federal, el poder legislatiu es va atorgar a un Parlament de dues cambres, la Cambra dels Comuns i el Senat. La Cambra dels Comuns, molt similar a la seva homòloga britànica, era una cambra elegida, basada en la representació per població (amb unes quantes petites excepcions). Com a resultat, Ontàrio i el Quebec, amb prop de dues terceres parts de la població canadenc, s'han quedat la part del lleó dels escons fins fa no gaire, i a la majoria de gabinets federals, la figura de primer ministre, així com la majoria de carteres ministerials. Per a les regions perifèriques del Canadà, el govern federal podia semblar un fenomen canadenc molt central.<sup>7</sup>

El Senat canadenc, creat pels Pares de la Confederació el 1867, era diferent de l'organisme nord-americà del mateix

7 KILGOUR, David, *Inside Outer Canada*. Edmonton: Lone Pine, 1990; RESNICK, Philip, *The Politics of Resentment: British Colòmbia Regionalism and Canadian Unity*. Vancouver: UBC Press, 2000.

nom. Les províncies tenen una representació distinta: vint-i-quatre tant per al Quebec com per a Ontàrio, deu per a Nova Escòcia i Nova Brunswick, quatre per a PEI, sis per a cadascuna de les cinc altres províncies i un per a cada territori. Els senadors no eren elegits ni indirectament (com en el cas nord-americà fins al 1913) ni directament, com en el cas nord-americà posterior o el cas australià des de l'inici de la Commonwealth d'Austràlia el 1900. El Senat canadenc tampoc no era una reserva de poder provincial com ho ha estat el Bundesrat alemany des de 1949. El Senat canadenc és una institució anò-mala, més propera a la Cambra dels Lords contemporània pel que fa a la seva forma de nomenament (per part del Primer Ministre) però sense els ornaments hereditaris i aristocràtics de la Cambra Alta britànica. Tot i que l'Acta Constitucional de 1867 atorga al Senat gairebé les mateixes potestats que a la Cambra dels Comuns, en la pràctica els senadors tenen un paper clarament secundari; poques vegades s'oposen a la legislació del govern, ni tan sols quan hi ha al poder un partit polític rival de la majoria del Senat, a causa de la legitimitat democràtica procedent dels Comuns. Com a instrument de legitimitat democràtica així com de federalisme, el Senat ha estat clarament un fracàs. Però fins ara els intents de reformar-lo, per exemple mitjançant l'Acord de Charlottetown de 1992 que preveia una versió de Senat elegit i efectiu amb la mateixa representació per a les deu províncies, han estat derrotats.

El poder polític a escala federal rau en el primer ministre i el seu gabinet. Gairebé tota la legislació debatuda i aprovada pel Parlament ha rebut abans l'aprovació del gabinet. Els grups parlamentaris poden qüestionar la legislació o polítiques governamentals específiques, però quan els primers ministres gaudeixen d'un suport majoritari a la Cambra dels Comuns, com sol ser per raó del sistema electoral majoritari

i de circumscripció uninominal, els grups parlamentaris tenen una influència limitada. Es pot dir el mateix dels membres ordinaris del Parlament, fins i tot si pertanyen al *caucus* del partit governant.

La llista de potestats federals a l'article 91 de l'Acta Constitucional de 1867 inclou la regulació de la indústria i el comerç, la banca i el deute públic, l'exèrcit i la defensa, el codi penal, els afers indis, juntament amb una disposició més general relativa a la pau, l'ordre i el bon govern del país. La llista de potestats provincials incloses als articles 92 i 93 inclou els impostos directes dins la província, la creació d'hospitals, els estatuts de les municipalitats, l'educació i una disposició més general relativa a la propietat i els drets civils dins de la província. L'agricultura i la immigració es van considerar àrees de responsabilitat compartida a la Constitució, per bé que amb preeminència federal.

Durant la primera meitat de segle de l'existència del Canadà, el govern federal es va comprometre a promoure la construcció de ferrocarrils transcontinentals, a introduir aranzels alts per afavorir les manufactures a l'interior del país (la Política Nacional), i a promoure la immigració provinent d'Europa (tot i que no de l'Àsia o d'altres parts del món). Va tenir una funció encara més important durant les dues guerres mundials i arran de la Gran Depressió de la dècada de 1930. Va adquirir la facultat de recaptar impostos, va convertir les forces armades canadenques en una impressionant màquina de guerra i va promoure els coneixements industrials i tecnològics al Canadà. El Canadà va obtenir un escó a la Lliga de les Nacions el 1919 i la independència plena en els afers internacionals a través de l'Estatut de Westminster el 1931. El govern federal va assumir posteriorment la responsabilitat de vendre els cereals canadencs a l'estranger a través

del Consell del Blat Canadenc; va adquirir destacades funcions culturals amb la creació de la Canadian Broadcasting Corporation i el National Film Board; va crear el Banc del Canadà com a banc central del país i va assumir bona part de les operacions d'auxili durant la Depressió, que van culminar en la creació d'una assegurança per als desocupats com un àmbit de jurisdicció federal el 1940.

En el període posterior a la II Guerra Mundial, el govern federal ha continuat tenint un paper principal. Amb el control d'una bona part de la recaptació d'impostos, ha pogut augmentar la seva influència en àmbits de política social com ara les prestacions per a les famílies, la sanitat, l'habitatge, la recerca i l'educació superior. El seu paper com a veu del Canadà en els afers internacionals l'ha posat molt de relleu, per exemple com a membre de les Nacions Unides, l'OTAN, la Commonwealth, la Francofonia, l'Organització d'Estats Americans, la Cooperació Econòmica d'Àsia-Pacífic i el G8. L'Acord de Lliure Comerç entre el Canadà i els Estats Units el 1988 i l'Acord de Lliure Comerç de l'Amèrica del Nord (NAFTA), el 1994, han reforçat encara més la seva importància en la gestió de relacions econòmiques al continent nord-americà.

Per la seva banda, les responsabilitats de les províncies han augmentat amb l'ampliació i l'aprofundiment de la xarxa de seguretat social canadenca, per exemple mitjançant l'establiment de Medicare (atenció sanitària universal finançada pel govern) els anys 60, i una creixent importància de l'educació des de la primera infància fins al nivell d'institut i universitat, i a través de despeses socials continuades. Les províncies s'han beneficiat dels ingressos per impostos provinents de la possessió de recursos naturals, tot i que de manera força desigual en aquest punt. En general, les províncies més riques,

com Alberta, Ontàrio i sovint la Colúmbia Britànica, han pogut fer front a la majoria de les seves despeses amb els seus propis ingressos (encara que totes les províncies reben pagaments transferits, o parts d'imposts equivalents en el cas del Quebec, per programes designats com la sanitat o l'educació superior). No obstant això, les províncies més pobres han rebut uns pagaments addicionals d'equiparació federal per poder oferir un nivell de serveis socials que es correspongui amb la mitjana canadenca.<sup>8</sup>

En general, el Quebec ha estat una protecció sempre que s'ha volgut augmentar les potestats del govern federal. Maurice Duplessis, el molt conservador primer ministre del Quebec de mitjan segle XX, es va oposar al finançament federal de l'educació superior del Quebec, i va instituir la recaptació separada d'impostos sobre la renda al Quebec. Després de 1960, quan es va produir un augment considerable en les activitats socials i econòmiques del govern provincial, el Quebec es va enfrontar sovint amb Ottawa quant a qüestions de jurisdicció i impostos sobre les rendes. Per exemple, el govern del Quebec va poder crear un Pla de Pensions del Quebec força independent quan el govern federal establia el Pla de Pensions del Canadà a mitjan dècada de 1960. El Quebec també va aconseguir ser membre de ple dret a la Francofonia (l'agrupació de països de parla francesa).

La relació entre el Quebec i el Canadà va fer un gir més espectacular el 1976, amb l'elecció del Parti Québécois, ferm partidari de la sobirania, i el seu accés al govern provincial.

8 Per a una explicació lúcida de la distribució contemporània de potestats en el sistema federal canadenc, incloent-hi la funció de les transferències fiscals, vegeu l'article de SIMEON, Richard i PAPILLON, Martin «Canada», a Akhtar Majeed, Ronald Watts i Douglas Brown (eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 2006, p. 92-122.



El 1980 es va celebrar un primer referèndum quebequès que proposava la sobirania per al Quebec i una associació econòmica amb el Canadà, i va vèncer el no per un 59,5% enfront d'un 40,5% del sí. El 1995, en un posterior període de govern del Partí Québécois, es va celebrar al Quebec un segon referèndum que proposava la sobirania per al Quebec i una associació econòmica amb el Canadà, aquesta vegada amb un resultat molt més ajustat: 50,6% del no enfront el 49,4% del sí. En el període entre tots dos referèndums, la Constitució canadenca va ser patriada de la Gran Bretanya, i ampliada per incloure-hi una nova carta de drets i llibertats, malgrat l'oposició del govern quebequès. També va haver-hi dos intents de reforma constitucional. El primer, l'Acord del Llac Meech de 1987, hauria implicat el reconeixement del Quebec com a societat distinta en el si del Canadà. Finalment no va obtenir l'aprovació necessària en dues de les deu províncies del Canadà. El segon, l'Acord de Charlottetown de 1992, hauria suposat no tan sols el reconeixement del Quebec com a societat distinta en el si del Canadà, sinó també un paper més significatiu dels aborígens. No va aconseguir l'aprovació en un referèndum celebrat a tot el Canadà per un escàs marge del 54,5% del no enfront el 45,5% del sí. Les majories al Quebec i a cinc províncies més van votar-hi en contra, tot i que per raons molt diferents.

Un altre element important en el sistema federal canadenc és el poder judicial. El Tribunal Suprem del Canadà no es va establir fins a la dècada posterior a la creació del Canadà el 1867. Fins al 1949, el tribunal d'apel·lació més alt en matèria constitucional era el Comitè Judicial del Consell Privat, magistrats que són membres de la Cambra dels Lords. El Comitè Judicial, en diverses decisions destacades, va tendir a limitar les potestats del govern federal i a conferir més importància

a les potestats residuals de les províncies. Això va originar un intens debat al Canadà entre les dues guerres mundials, entre contraris a les decisions del Comitè Judicial, que argumentaven que havia tergiversat en punts fonamentals l'Acta Constitucional de 1867 i el propòsit del Pares de la Confederació de crear un govern central fort.<sup>9</sup>

El 1949 van finalitzar totes les apel·lacions al Comitè Judicial, i des d'aquell moment el Tribunal Suprem del Canadà ha actuat com a àrbitre decisiu en qüestions de dret constitucional i jurisdicció federal-provincial. La proclamació de la Carta de Drets i Llibertats el 1982 ha conferit als tribunals una millor posició en el sistema polític canadenc, més propera al paper que el Tribunal Suprem nord-americà ha desenvolupat com a tercera branca del govern. Un seguit de decisions del Tribunal Suprem han tingut una repercussió directa en el funcionament del federalisme canadenc. En parlaré d'un parell en la secció següent.

Dues institucions més mereixen un breu comentari. L'una és la Conferència de Primers Ministres. Es convoca per iniciativa del primer ministre, amb la participació dels *premiers* de les deu províncies (i més recentment dels territoris). Poden tractar una qüestió específica (per exemple, el repartiment dels ingressos, propostes d'esmenes constitucionals) o una sèrie de qüestions. De vegades acaben en acord; d'altres no. Però subratllen característiques intergovernamentals del federalisme canadenc, i el significatiu entrellaçament d'interessos i jurisdiccions que el caracteritzen. Lluny dels dos nivells de govern

9 Cf. MACDONALD, V. C. «Judicial Interpretation of the Canadian Constitution». University of Toronto Law Journal, 1, 1935-6; SCOTT, F. R., «Centralization and Decentralization in Canada Federalism», Canadian Bar Review, 29, 1951; i per a una defensa del Comitè Judicial del Consell Privat, CAIRNS, A., «The Judicial Committee and its Critics», a Alan Cairns, *Selected Essays: Constitution, Government and Society in Canada*. Toronto: McClelland & Stewart, 1988.

(federal i provincial) existents en dos compartiments hermètics, cadascun gairebé sobirà dins el seu propi reialme, la realitat de l'elaboració de polítiques en molts àmbits, des de la sanitat a les despeses d'infraestructura, dels Afers Indis al benestar econòmic del país, exigeix molta cooperació entre tots dos nivells de govern. El que és cert per als polítics elegits, també és vàlid quan es tracta de càrrecs del govern.

Els *premiers* provincials poden tenir raons per reunir-se pel seu compte. Un primer exemple es remunta al 1887, quan cinc dels caps es van reunir a la ciutat del Quebec per demanar al govern federal més respecte per a l'autonomia provincial. Des del 1960, les trobades dels *premiers* o caps de govern provincials s'han convertit en un esdeveniment anual, que sovint culmina en la presentació de peticions específiques al govern federal. Però aquestes reunions també poden servir com a mitjà per incrementar la cooperació interprovincial, fet que la creació, el 2003, d'una secretaria permanent anomenada Consell de la Federació vol reforçar. Algunes províncies han iniciat una reducció de barreres econòmiques entre elles, sobretot Alberta i la Colúmbia Britànica, amb el seu Acord de Comerç, Inversions, Treball i Mobilitat que ha d'entrar en vigor el 2008. Però no es pot esperar que les divisions entre províncies desapareguin amb reunions anuals dels *premiers* provincials o amb acords bilaterals. Hi ha límits a la cooperació interprovincial a causa dels interessos molt diferents que poden tenir les províncies: la seva localització geogràfica dins del país; el volum de la seva activitat industrial o del sector serveis; la repercussió de la migració interprovincial i internacional sobre la seva població total; la presència o absència de centres urbans metropolitans principals; la naturalesa i la quantitat dels ingressos provinents dels recursos naturals de què disposin; el grau de dependència respecte del govern

federal amb relació als pagaments d'equiparació; i un sentiment de particularitat nacional i de zel per les potestats provincials, sobretot per part dels governs del Quebec.

### **3. S'ha aconseguit integrar el caràcter multinacional de la federació?**

Per respondre aquesta pregunta, cal tenir de nou en compte que el Canadà combina les característiques d'una federació territorial amb les d'una de multinacional. Pel que fa a les nou províncies que no són el Quebec, el Canadà és una federació típicament territorial amb una divisió formal de potestats entre governs federals i provincials. No es pot posar en dubte que el govern federal constitueix el govern nacional dels canadencs, i només hi ha casos esporàdics d'identitats provincials que qüestionen la lleialtat fonamental al Canadà. Hi ha hagut algun alçament separatista, per exemple en províncies com Alberta en temps del Pla Nacional d'Energia de començaments de la dècada de 1980 que es va veure com una intromissió en el control provincial en la indústria del gas i del petroli; o enrenous ocasionals de descontentament a Terranova, que fins al 1949 no va pertànyer a la federació canadenca. Però, en general, cap de les nou províncies predominantment anglòfones creu que constitueix una identitat nacional.

No es pot dir el mateix del Quebec. Des del temps de la Confederació, una majoria de canadencs francesos (com se'ls va anomenar fins a la dècada de 1960) es considerava una comunitat lingüística i cultural diferenciada. El que feia acceptable per als canadencs francesos la unió amb les províncies anglòfones, al capdavant, era el grau d'autonomia que les províncies del Quebec s'asseguraven en àmbits de jurisdicció que

afectaven molt directament els seus interessos culturals i socials. El primer ministre canadenc, John A. Macdonald, hauria preferit una unió més centralitzada; va ser la presència dels canadencs francesos en allò que ha esdevingut el Quebec, que ho va fer impossible.<sup>10</sup>

Una part essencial de l'equació federal del Canadà ha implicat reconciliar el desig de la part anglòfona del Canadà de polítiques nacionals compartides amb el desig dels governs quebequesos d'una autonomia significativa. Durant les dues guerres mundials, la diferència de sentiments nacionals entre canadencs anglesos i francesos va amenaçar de trencar el país. Durant la I Guerra Mundial es va imposar el reclutament obligatori amb una oposició aferrissada del Quebec. Un plebiscit sobre la qüestió del reclutament efectuat el 1942, en plena II Guerra Mundial, va posar de manifest com era de profunda la divisió entre les vuit províncies anglòfones d'aleshores, que van votar aclaparadorament a favor del reclutament, i el Quebec, que hi va votar en contra amb gairebé la mateixa contundència. Van caldre força maniobres i habilitat per part del primer ministre d'aleshores, Mackenzie King, que fins i tot va haver de posposar el reclutament gairebé fins a la fi de la guerra, per evitar una crisi de grans dimensions.

En el període posterior a la II Guerra Mundial, els governs del Quebec s'han negat sovint a participar en iniciatives federals o han volgut finançar programes paral·lels propis. Això ha desembocat en la creació per part del Quebec d'un pla de pensions contributiu que ja controlava durant la dècada de 1960, quan les altres nou províncies estaven ben satisfetes de partici-

10 «Cap proposta que impliqui l'absorció de la individualitat del Baix Canadà (per exemple, el Quebec) tindria el suport del poble.» MACDONALD, John A., a Janet Ajzenstat et al., *Canada's Founding Debates*, Toronto: University of Toronto Press, 2003, p. 279.

par en el Pla de Pensions del Canadà acabat de crear. Això va menar a l'acord Cullen-Couture de la dècada de 1970, que atorgava al Quebec una autonomia considerable en la selecció dels immigrants que arribaven al Quebec i ajut financer per a la seva instal·lació i integració. Això va motivar que quan el govern federal i les altres nou províncies van subscriure l'Acord Marc d'Unió Social el 1999, per tractar un ventall de programes que implicaven ajuda per als infants i els discapacitats, el Quebec no s'hi adherís, tot desafiant l'exercici per part d'Ottawa de la seva potestat econòmica en àmbits de responsabilitat provincial. (No obstant això, el Quebec sí que va participar en les negociacions i va rebre un finançament equivalent a les altres províncies).

La llengua és un altre àmbit en què els governs del Quebec han pogut exercir la seva potestat eficaçment. L'exemple més evident n'és la Llei 101, la Carta de la Llengua Francesa, aprovada durant el primer any del govern del Parti Québécois, el 1977. Instituïa l'estatus del francès com a llengua oficial del Quebec i el seu paper fonamental en l'economia del Quebec i en l'esfera pública; alhora, imposava restriccions molt severes per a l'accés a escoles anglòfones. Tot això es va produir quan la política federal, mitjançant la Llei de llengües oficials i després mitjançant la Carta de Drets i Llibertats, menava el Canadà cap una forma de bilingüisme oficial a nivell federal. El Tribunal Suprem va derogar unes quantes seccions de la Llei 101, i el govern liberal quebequès va esmenar finalment les disposicions relatives a la llengua emprada en senyals públics a començaments de la dècada de 1990 per permetre un ús limitat d'altres llengües al costat del francès. En general, la Llei 101 s'ha mantingut vigent, i ha tranquil·litzat prou els francòfons, que són conscients de la posició minoritària de la llengua francesa, no tan sols al Canadà, sinó al continent nord-americà.

A l'altra banda de l'equació, cal indicar que el Quebec no ha pogut bloquejar la divisió constitucional quan es va produir el 1982, i l'impacte de la Carta de Drets i Llibertats, que ha enfortit força el poder judicial i la cultura dels drets individuals en oposició als col·lectius. El govern del Quebec tampoc no va aconseguir reconeixement per a l'estatus del Quebec com a societat diferenciada a través de les frustrades iniciatives constitucionals de finals de la dècada de 1980 i començaments de la de 1990.

Igual d'aclaridora va ser la referència del cas del Tribunal Suprem sobre la secessió del Quebec el 1998. El Tribunal, en una resolució unànime, va declarar que els governs del Quebec no tenien un dret unilateral a la secessió. Per tal que la secessió fos una opció viable, com els governs del Parti Québécois havien sostingut en els referèndums de 1980 i 1995, els resultats de qualsevol referèndum futur haurien de reflectir una clara majoria sobre una pregunta clara; i s'haurien de respectar uns certs principis bàsics, com el federalisme, la democràcia, els procediments constitucionals i els drets de les minories. El Tribunal també va declarar que el govern federal (i les altres províncies) hauria de negociar amb el govern del Quebec que hagués aconseguit una majoria clara en una pregunta clara en un referèndum futur. Però en conjunt limitava la manera de celebrar un referèndum futur, limitació que el govern federal es va afanyar a integrar en la Llei de claredat de 2001. Això donaria al govern federal el dret de jutjar la claredat en la formulació de qualsevol altra pregunta de referèndum sobre la sobirania del Quebec d'un futur referèndum així com la legitimitat dels resultats del referèndum.

Finalment, pel que fa a la repercussió del Quebec en el sistema federal, es pot percebre més sensibilitat dels recents governs canadencs cap als interessos del Quebec. Per exemple,

la Llei de llengües oficials i la Carta de Drets i Llibertats preveu un ús molt més extens del francès com una de les dues llengües oficials del Canadà del que tenia amb l'Acta Constitucional de 1867. En el període previ a la guerra de l'Iraq de 2003, l'oposició vehement del Quebec a la implicació del Canadà, mentre l'opinió pública del Canadà anglès estava dividida a parts molt més iguals, va contribuir a decantar la balança a favor de la no participació del Canadà. Ben recentment, el govern de Harper ha donat un finançament addicional al Quebec (i a unes quantes províncies més) arran de la preocupació que el Quebec ha expressat vigorosament sobre un dèficit fiscal actual respecte dels pagaments de transferència federals; i en una resolució aprovada per la Cambra dels Comuns el novembre de 2006 es va reconèixer que els quebequesos constituïen una nació dins un Canadà unit, un important pas endavant en el pla simbòlic.

Els aborígens canadencs constitueixen un tipus de comunitat nacional força diferent dins del Canadà. Durant molt temps, van estar al càrrec de l'estat federal (i de les esglésies), i van tenir poca presència política. Els canadencs aborígens es van polititzar més les dècades de 1960 i 1970, en part per reacció contra un informe blanc federal de 1969 que proposava l'eliminació del Ministeri dels Afers Indis i un objectiu a llarg termini d'integració en la societat canadenca. Van esdevenir actors destacats en el procés que va menar a la promulgació de l'Acta Constitucional de 1982, ja que van insistir, amb un seguit de protestes organitzades en centres principals d'arreu del país, en la inclusió de clàusules que reconeguessin drets de tractats aborígens existents i acords sobre reclamacions de terres.

Els pobles aborígens canadencs s'han beneficiat d'un seguit de resolucions dels tribunals gràcies a la carta que reforça els drets de pesca i tala dels aborígens. El cas Delgamuukh de



1997 va ser probablement la decisió més important del Tribunal Suprem en aquest sentit: reconeixia el títol d'aborigen com un dret comunitari, acceptava la història oral aborigen com una forma vàlida de testimoni davant un tribunal i sostenia la importància del procés de tractat en la negociació dels assentaments amb els aborígens. En els anys següents, s'ha creat al nord del Canadà el territori autònom de Nunavit, amb majoria inuit (1999), i s'han negociat acords importants amb els inuit i els cree al Quebec i amb els nishga a la Colúmbia Britànica. El Canadà és més a prop de reconèixer les primeres nacions, tal com s'anomena ara els pobles aborígens, com a ciutadans amb drets especials que es remunten a la seva ocupació original del territori abans de la colonització europea. En aquest sentit, representen una altra faceta del caràcter multinacional del Canadà. Però no estan concentrats territorialment en una sola regió del Canadà com els quebequesos, tenen identitats lingüístiques i cultures múltiples i només constitueixen el 2-3% de la població total del Canadà. Les condicions de vida dels aborígens, dins i fora de les reserves, encara són significativament pitjors que les dels habitants no-aborígens del Canadà, i són dubtoses la viabilitat i la sostenibilitat de moltes comunitats aborígens. Aquest problema no és exclusiu del Canadà: les primeres nacions del Canadà el comparteixen amb altres pobles aborígens dels Estats Units, Austràlia, Nova Zelanda i la majoria de països de l'Amèrica Llatina.

#### 4. Perspectives futures per al multinacionalisme al Canadà

Quan es pensa en el futur, és important distingir entre acords *institucionals*, especialment els prescrits per la Constitució, i el reconeixement *social* tàcit de les múltiples identitats nacionals

del Canadà. Una de les paradoxes a l'hora d'intentar reconciliar els interessos de les nacionalitats majoritàries i minoritàries és que els seus punts de vista són molt diferents. Les nacionalitats majoritàries tendeixen a identificar-se amb els imperatius nacionals relacionats amb el govern central, tot i que els seus membres puguin discrepar de propostes en polítiques concretes. Les nacionalitats minoritàries són força conscients de la seva posició minoritària en el si de l'estat més gran i estan decidides a assegurar que qüestions vitals per a elles restin principalment sota el seu control. Les nacionalitats majoritàries prefereixen la *simetria* en el funcionament d'un sistema federal (el mateix tractament per a cadascuna de les unitats constituents). Les nacionalitats minoritàries prefereixen l'*asimetria*, amb l'argument que formen una comunitat nacional diferenciada amb interessos substancialment diferents dels de la majoria. Reconciliar aquests dos punts de vista oposats no és gens fàcil.

Aquest va ser el motiu principal del fracàs dels Acords del Llac Meech i de Charlottetown del final de la dècada de 1980 i començament de la de 1990. Al Canadà anglès molts van veure en el reconeixement d'un estatus de societat diferent del Quebec un possible soscavament dels drets de les minories al Quebec i del sentiment d'una comunitat nacional compartida al Canadà. Els dirigents aborígens tenien els seus motius per qüestionar el fet diferencial quebequès quan el dels aborígens només estava reconegut d'una manera ben tènue. En canvi, una majoria de francòfons quebequesos va veure en aquest reconeixement un preu mínim que calia pagar si el Quebec havia de ser un participant convençut en el principal *aggiornamento* constitucional que s'havia produït arran de l'oposició del seu govern el 1982.

Per a les nacionalitats minoritàries, el govern central no és l'únic govern nacional. Molts dels seus membres tenen un sen-

timent de lleialtats dividides. N'hi ha que es poden sentir igualment lleials a l'estructura estatal més àmplia i a la seva nacionalitat de tipus minoritari; d'altres es poden sentir molt més (per no dir exclusivament) lleials a la seva nacionalitat de tipus minoritari.<sup>11</sup> La motivació bàsica dels nacionalistes que hi ha entre ells és la preservació del fet diferencial de la nacionalitat de tipus minoritari. Pels que no són ni secessionistes ni sobiranistes, això es pot aconseguir més fàcilment maximitzant l'autonomia d'unitats de tipus minoritari dins el conjunt més ampli. La lògica que hi ha darrere d'això és en darrer terme *confederal*, ja que propugna quelcom més proper a una relació d'un-a-un entre els membres de la nacionalitat del tipus minoritari i la majoria. Les nacionalitats de tipus majoritari, gràcies a la seva població, estan sempre en una posició millor per satisfer les seves aspiracions dins l'estat federal més ampli que les nacionalitats del tipus minoritari. Per tant, és més probable que una lògica centralitzadora s'imposi a una de massivament descentralitzadora, i un plantejament *federal* a un de més obertament *confederal*.

Hi ha formes d'asimetria de facto que ja existeixen a la federació canadenca amb relació al Quebec, i no hi ha cap raó per la qual no n'hi hagi d'haver més en un futur. De tota manera, fins i tot aquí hi ha límits visibles: l'anomenada qüestió

11 Així, el 59% dels consultats en una enquesta d'octubre de 1995 estava d'acord amb l'enunciat, «El meu país és la totalitat del Canadà». El 68% dels quebequesos enquestats en un sondeig d'octubre de 1996 declarava sentir-se «profundament vinculat al Canadà». Cf. PINARD, Maurice; BERNIER, Robert i LEMIEUX, Vincent. *Un combat inachevé*, Saint Foy: Presses de l'Université du Québec, 1997, p. 340, taula 10.6. Alhora, però, el 55% dels enquestats quebequesos en un sondeig de finals del 1989 afirmava que abans que res se sentia lleial a la província, en oposició al 44% que se sentia abans sobretot lleial al Canadà; per comparació, el 83% dels ciutadans de la Columbia Britànica enquestats va escollir el Canadà en primer lloc, enfront el 17% que va escollir la Columbia Britànica. Citat a KILGOUR, David, *Inside Outer Canada*. Edmonton: Lone Pine, 1990, p. 197.

West Lothian, com es coneix al Regne Unit, és a dir, quantes potestats especials podria adquirir el Quebec mentre els parlamentaris i ministres d'aquesta província continuen prenent decisions en alguns dels mateixos àmbits polítics per a la resta del país.

El simbolisme pot ser una manera d'abordar la qüestió de les identitats múltiples. La resolució de la Cambra dels Comuns de 2006 que reconeixia que els quebequesos constituïen una nació en el si d'un Canadà unit era una fórmula hàbil en el sentit que deixava moltes coses sense resoldre. Reconeixia el fet diferencial del Quebec, de manera encara més reveladora que els Acords de Meech i Charlottetown, però sense la protecció constitucional que havia desfermat una part tan gran de l'oposició dues dècades abans. Deixava oberta la qüestió de qui eren exactament els quebequesos: tots els residents al Quebec?, els canadencs francesos en particular? Això evitava equiparar la identitat *nacional* dels quebequesos amb qualsevol reivindicació *política* per part del govern quebequès de ser-ne l'única representació, ja que això pressuposava que el reconeixement del caràcter nacional dels quebequesos era perfectament compatible amb la unitat canadenca (fet que els defensors de la línia dura d'un sol Canadà de mar a mar, d'una banda, i els partidaris de la sobirania del Quebec, de l'altra, tindrien motius per rebutjar).

Fa poc que el Quebec ha adquirit veu dins de la delegació canadenca de la UNESCO, en atenció a interessos culturals especials que cal tractar a nivell internacional. Però tornen a haver-hi limitacions a les aspiracions d'una comunitat nacional no sobirana mitjançant l'obtenció de reconeixement internacional en institucions globals o continentals limitades a estats sobirans. Els sobiranistes del Quebec també han parlat de crear una mena de ciutadania quebequesa, fins i tot sense

assolir la independència. Això també es podria convertir ràpidament en una poma de la discòrdia, ja que la ciutadania s'associa normalment als estats sobirans, i no a les nacionalitats subestats.

El pragmatisme i la voluntat de compromís —tant per la banda del Canadà francès com per la del Canadà britànic— ha caracteritzat generalment les relacions anglofranceses des de la creació de la federació canadenca el 1867. Hi ha cap raó per creure que això canviarà radicalment en un futur proper? No ho crec. Això vol dir que hi haurà una coincidència de parers total entre quebequesos i els altres canadencs o entre les primeres nacions i els altres canadencs o els quebequesos? Tampoc no ho crec.

L'*ethos* dels estats multinacionals i multilingües rau en la necessitat de viure plegats malgrat el que de vegades poden semblar diferències irreconciliables entre els pobles que els constitueixen. Aquesta és una lògica força diferent de la que mou els sentiments nacionalistes en nacions-estat tradicionals amb un concepte monista de la nacionalitat. El fonament multinacional rau en la superació de la distinció amic-enemic, de la reducció de la política a un simple bé omnicomprensiu, a aprendre l'art de viure plegats amb civisme, encara que no sigui amb una intimitat excessiva, a pesar de les diferències lingüístiques i culturals. Ho fa sense negar el sentiment, la lluita, les frustracions, fins i tot la violència ocasional que pot espatllar la convivència en un estat compost. L'ambigüitat s'integra en la mateixa lògica de les federacions multinacionals, i el Canadà continuarà vivint sota la seva influència. Per respondre la pregunta que forma el títol d'aquest treball, en un futur indefinit el Canadà continuarà combinant característiques d'una federació territorial i d'una de multinacional.

## Bibliografia

- CAIRNS, A. *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*. Vancouver: UBC Press, 2000.
- DUFOUR, C. «Restoring the Federal Principle: The Place of Quebec in the Canadian Social Union», Institute for Research on Public Policy, *Policy Matters*, vol. 3, #1, febrer 2002.
- GIBBINS, R. i LAFOREST, G. (eds.). *Beyond the Impasse: towards reconciliation*, Institute for Research on Public Policy, 1998.
- LAPONCE, J. *Languages and their Territories*. Toronto: University of Toronto Press, 1987.
- MCRROBERTS, K. «Canada and the Multinational; State», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, #4, desembre 2001.
- MEISEL, J., ROCHER, G. i SILVER, A. *As I Recall: Historical Perspectives*, Institute for Research on Public Policy, 1999.
- PRATTE, A. «Faire table rase», a André Pratte (ed.). *Reconquérir le Canada: un nouveau projet pour la nation québécoise*. Mont-real: Les éditions voix parallèles, 2007, p. 231-258.
- RUSSELL, P. *Constitutional Odyssey: Can Canadians be a Sovereign People?* Toronto: University of Toronto Press, 1992.
- SIMEON, R. i PAPILLON, M. «Canada», a Akhtar Majeed, Ronald Watts i Douglas Brown (eds.). *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 2006, p. 92-122.
- STEVENSON, G. *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*. Toronto: Macmillan, 1978.
- TRIBUNAL SUPREM DEL CANADA, *Referència re Secessió del Quebec*, 1998.
- WATTS, R. *Comparing Federal Systems*. Institute of Intergovernmental Affairs, Queen's University, 1999 (2a ed.).

## 6. Federalisme belga: un mitjà per a una finalitat?

**Wilfried Swenden**

University of Edimburg

Aquest capítol ofereix una visió general de la història, l'estructura i les dinàmiques del federalisme belga. D'acord amb l'estructura de tots els capítols d'aquest volum, la primera secció ofereix una visió general molt breu del federalisme belga, o almenys de les forces que van ocasionar una estructura federal el 1993. En la secció següent, perfilo les característiques institucionals i processos de presa de decisions principals del federalisme belga. La tercera secció considera l'èxit del federalisme des de la perspectiva de l'acomodació del caràcter multinacional de l'Estat belga. Sosté que, si bé el fede-

Gran part del material d'aquest document es va publicar anteriorment en diferents articles o capítols de llibres, especialment SWENDEN, W., «Mantenint simètric el federalisme belga: equilibri entre bon govern i solidaritat?», a F. REQUEJO; K. J. NAGEL, *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa*; SWENDEN, W. i JANS, M. T. 2006, «Will it Stay or will it go? Federalism and the Sustainability of Belgium», *West European Politics*, 29 (5), p. 877-894 (secció 3) i SWENDEN, W. (2004), «Territoriality versus Personality. Belgium and the Framework Convention for the Projection of National Minorities», a *European Yearbook of Minority Issues* (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers), p. 331-356 (secció 4). La taula 1 es publicà per primera vegada en la introducció editorial a un número especial sobre «La política de Bèlgica» de *West European Politics*, 29 (5), coeditat per M. Brans, L. De Winter i W. Swenden. L'autor va compilar la taula per l'article.

ralisme pot haver ajudat a controlar el conflicte multinacional, també ha ofert nous terrenys en què es pot mobilitzar el conflicte multinacional. Per molts polítics flamencs en particular, l'actual estat del federalisme belga és insatisfactori i per això el federalisme no es veu com una finalitat, sinó més aviat com un mitjà per més descentralització, potser un estat confederal. La secció final presenta un breu resum d'aquests debats i esbossa els principals reptes que afronta la federació belga.

## **1. Per què federalisme: una història prèvia al 1970**

Bèlgica no va esdevenir federal fins el 1993, més de cent cinquanta anys després d'aconseguir la independència d'Holanda. La federalització (tardana) de Bèlgica va sorgir de la lluita de la majoria demogràfica de parlants de flamenc (actualment més o menys un 58% de la població) per aconseguir reconeixement lingüístic. Tot i que els flamencs constituïen una majoria demogràfica el 1830, quan Bèlgica es va independitzar, la majoria de les elits polítiques, socioeconòmiques i militars d'aleshores eren francòfones.

D'ençà de la segona meitat del segle XIX, els greuges flamencs quant al reconeixement lingüístic es van anar acomodant gradualment. Els anys trenta del segle XX, van menar a una transformació de Bèlgica des d'un estat completament governat en francès a una política amb tres zones lingüístiques oficials: el nord de parla neerlandesa, el sud francòfon i Brussel·les, una zona bilingüe.

El reconeixement lingüístic es va assolir d'una manera fragmentària. Sovint, la qüestió lingüística se subordinava a altres reivindicacions com ara la demarcació correcta entre



estat i religió (sobretot en l'educació) o la lluita pel sufragi igualitari i la protecció dels drets laborals. Però l'ampliació del sufragi va beneficiar indirectament la causa dels drets lingüístics del neerlandès, ja que va augmentar el pes de la majoria flamenca relativament pobra dins del nombre total de vots. Mentre que els «pobres» de la molt industrialitzada Valònia solien ser obrers i per tant votaven sovint els socialistes, «els pobres» de Flandes solien treballar al camp. Aquests tendien a donar suport als catòlics. Fins avui, el nacionalisme flamenc s'associa més aviat al catolicisme, mentre que, de les tres principals ideologies polítiques (socialisme, liberalisme i democràcia cristiana), els socialistes francòfons estan sobretot vinculats al nacionalisme való (Witte i Van Velthoven, 1999).

La transformació d'un moviment *cultural* o *lingüístic* flamenc en un moviment *nacionalista* flamenc durant la primera part del segle XX es pot atribuir a la intransigència de l'elit política davant de les reivindicacions lingüístiques dels parlants de flamenc. No obstant això, els anys seixanta del segle XX, la major part de greuges lingüístics de la majoria flamenca havia estat reconeguda i les institucions polítiques clau del centre belga (Executiu, Parlament, Cambres, Exèrcit i Administració central) funcionaven de manera bilingüe (a pesar d'un continu nivell de representació excessiva de francòfons en el cos diplomàtic i les elits militars i socioeconòmiques; Dewachter, 1992). Això es va produir *sense* transferir potestats a les regions.

A final de la dècada dels anys seixanta el poder encara no estava dividit verticalment, però les institucions del centre belga ja fragmentaven el poder «horitzontalment», entre representants de tots dos grups lingüístics. Per exemple, el Ministeri d'Educació, tot i que encara nominalment unitari, es-

tava dividit en dues seccions: cada secció controlava l'educació pel seu grup lingüístic específic (francòfon o neerlandès) i estava dirigida pel seu propi ministre. Aquesta norma de paritat s'aplicava a la totalitat del govern belga (per bé que el Departament d'Educació era l'únic amb ministres «duals»). Els ministres del govern belga sempre representaven un dels dos segments lingüístics principals, però prenen decisions per consens. Per això, fins i tot abans que es constitucionalitzés el principi de «paritat lingüística», el governament del centre es podia interpretar com un precari exercici d'equilibri dels interessos holandesos i francòfons en què cada grup tenia dret de veto de facto. Aquest mètode «consociacional» de resoldre afers fonamentals que dividien la nació (per exemple també en altres divisions com la separació entre l'Estat i l'Església, o el capital i els treballadors) havia estat una característica clau de la resolució de conflictes a Bèlgica. De tota manera, l'adopció d'aquests mecanismes «consociacionals» sovint es va produir arran de períodes d'intensa confrontació i de govern per la «norma de la majoria» (vegeu Huyse, 1967; Deschouwer 2006).

La coexistència de dos blocs lingüístics a la política del centre anunciava l'adveniment d'una estructura estatal inicialment regionalitzada però a l'últim federalitzada, en què aquesta bipolaritat lingüística era la petjada estructural més important. Per què i com va passar això?

En primer lloc, encara que moltes de les reivindicacions lingüístiques dels flamencs van ser acomodades abans que Bèlgica emprengués el procés de federalització, hi havia sense resoldre qüestions cabdals sobre la demarcació de les fronteres lingüístiques. Això va desencadenar protestes etno-regionalistes i va complicar la cooperació entre les elits parlants de neerlandès i francòfones dins un marc unitari.

El principi de zones lingüístiques homogènies va ser àmpliament establert en un sèrie de lleis lingüístiques adoptades els anys trenta, però la demarcació de les fronteres d'aquestes zones va estar sotmesa a censos durant decennis. Tot i que aquests censos no van canviar el règim lingüístic que s'aplicava a la immensa majoria del territori belga, van afectar l'estatus dels municipis propers a les fronteres lingüístiques o propers a Brussel·les.

Oficialment, a la bilingüe capital de Bèlgica, a mitjan segle XX, els francòfons havien triplicat en nombre els flamencs. La suburbanització de Brussel·les després de la II Guerra Mundial va comportar que molts francòfons canviessin els seus pisos a la ciutat per un habitatge al proper camp flamenc (se'ls van unir força treballadors estrangers pròspers, atrets a Brussel·les per la seva importància creixent com a centre polític internacional, i que també preferien el francès com a llengua de comunicació amb les autoritats públiques locals i estatals). Com a conseqüència d'això, un bon nombre d'aquests municipis dels afores «es van fer francesos»: o bé van obtenir un canvi formal d'estatus (de monolingüe a bilingüe, tot esdevenint així part de la zona bilingüe de Brussel·les), o bé van adquirir serveis lingüístics en francès. Per impedir que proseguissin amb aquesta «francesització», alguns polítics flamencs van insistir a «fixar territorialment les fronteres lingüístiques», amb l'objectiu d'assegurar la provisió «infinita» de serveis públics en neerlandès (i només en neerlandès) en aquestes zones. Aquesta lluita (i la reacció sorprenentment hostil dels francòfons que no se sentien ben rebuts als seus nous llocs de residència) va menar a l'augment de partits etnolingüístics significatius a Flandes (*Volksunie*) i a l'interior i al voltant de Brussel·les (*Front Démocratique des Francophones*). Les lleis laborals de 1962-1963 van suprimir els cens

lingüístics: les fronteres de Brussel·les es van instituir constitucionalment (per això en línies generals els flamencs se sortiren amb la seva), però en sis municipis dels afores els «serveis» lingüístics es van oferir a les minories francòfones (vegeu 5.5).

En segon lloc, el període posterior a la II Guerra Mundial va coincidir amb una inversió gradual de les fortunes econòmiques: Valònia va patir més la crisi de les indústries que abans havien estat l'orgull de Bèlgica (sobretot el carbó i l'acer). En canvi, el nord de parla neerlandesa va aprofitar la seva estructura salarial generalment més baixa i la manca d'un passat industrial fort. Un clima general favorable a les inversions va permetre a Flandes atreure el gros de la inversió estrangera directa a Bèlgica (al començament sobretot nord-americana), de manera predominant a les indústries de l'automòbil, química i farmacèutica. Els anys seixanta, Flandes ja superava Valònia en PIB regional per càpita. El 2002, Valònia, que havia estat la segona regió més rica del món, només ocupava el lloc 56è en la classificació NUTS de la UE de totes les regions europees (d'un total de vuitanta-nou regions classificades). El Producte Interior Brut mitjà de Valònia era un 22% per sota del de la mitjana de la UE (Aernoudt, 2006, p. 43). Aquesta inversió en les fortunes econòmiques va reforçar els parlants de neerlandès en les negociacions polítiques amb el centre, però també va frustrar una gran part de la població francòfona. Especialment l'esquerra francòfona (socialistes, sindicats) va condemnar la manca de solidaritat dels seus col·legues de parla neerlandesa: demanaven més ajuda de l'Estat per impulsar les indústries en crisi i més seguretat per assegurar sous atractius.

La fractura econòmica entre el nord i el sud es va anar barrejant cada cop més amb qüestions lingüístiques. A Flan-

des les dues qüestions coincidien estretament. La Volksunie hi combinava uns valors ètics conservadors-catòlics amb un marcat perfil etnolingüístic. No obstant això, a la Valònia belga francòfona estava més aviat centrada a obtenir les eines públiques (ajuda estatal) necessàries per revifar les seves indústries, mentre que els habitants francòfons de Brussel·les se centraven més en la seva batalla al «front» lingüístic contra els flamencs. Aquesta dualitat va donar lloc a dos tipus de partits autonomistes: un partit etnolingüístic francòfon, però econòmicament conservador a Brussel·les (és a dir, en sintonia amb les característiques més «liberalburgeses» de la població francòfona de Brussel·les) i un partit socioeconòmicament progressista, però regionalista, a Valònia (*Rassemblement Wallon*).

La significació d'aquests partits autonomistes (a més de la seva naturalesa dual a la Bèlgica francòfona) és cabdal per entendre per què i com va sorgir el federalisme. L'èxit electoral d'aquests partits els anys seixanta i setanta va contribuir a l'escissió dels partits d'àmbit estatal en partits separats de parlants de neerlandès i francòfons, cadascun amb el seu propi president de partit, executiva de partit, congrés de partit i programa de partit. Els democratacristians d'àmbit estatal van ser els primers a separar-se quan els dirigents es van enfrontar arran de la decisió de dividir la Universitat Catòlica de Lovaina en universitats de parla neerlandesa i francesa separades (la darrera va haver de desplaçar-se de la ciutat flamenca de Leuven a un campus de nova construcció a Valònia, vint quilòmetres al sud). Després de l'escissió, els democratacristians es van trobar en una posició d'avantatge competitiu respecte als altres partits d'àmbit estatal. Per això, les seves parts escindides (liberals i socialdemòcrates) van seguir l'exemple (Verleden, de pròxima aparició). La fissura èt-

nico-lingüística va passar a recórrer tot el sistema de partits belga que, al capdavant, no consistia en gaire més que en la suma de dos sistemes de partits diferents. Els partits no podien aspirar a aconseguir vots a força d'«explotar» la clivella etnolingüística en benefici propi *sense* córrer el risc de ser sancionats pels votants de tots dos costats de la frontera lingüística. Només cal un petit pas per passar d'un sistema de partits dividit lingüísticament a una situació en què s'atorga l'autogovern a cada comunitat lingüística.

## **2. Processos institucionals i de presa de decisions principals a la Federació belga**

Quines són les característiques principals del model federal belga tal com s'ha desenvolupat des de 1970? La taula 1 ofereix una visió esquemàtica dels passos institucionals que es van efectuar en el desenvolupament del federalisme belga. Segons sembla, el federalisme belga és el resultat de cinc reformes estatals consecutives (1970, 1980, 1988-1989, 1992-1993 i 2000-2001). Les línies delimitadores d'una nova reforma estatal podrien tornar a emergir en els anys 2008-2009.

TAULA 1: FEDERALISME BELGA (1970-PRESENT)

«Reformes de l'Estat	1970	1980	1988-1989	1992-1993	2001-2008
Mecanismes centrals preparant-se per al federalisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La majoria de lleis constitucionals pertanyents al federalisme requereixen majories especials al Parlament federal.</li> <li>• Hi ha paritat al Gabinet federal i norma de consens entre tots dos grups lingüístics.</li> <li>• Procediment d'alarma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es crea el Tribunal d'Arbitratge (operatiu des de 1984): pot examinar la conformitat de la legislació federal i regional amb certes disposicions constitucionals així com amb lleis de majoria especial federals que determinen l'autonomia de les regions i les comunitats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforçament del mecanisme intergovernamental: Comitè de Deliberació i possibilitat d'acords de cooperació entre el centre, les regions i les comunitats.</li> <li>• S'amplien les potestats del Tribunal d'Arbitratge.</li> <li>• El govern federal reté el control sobre l'autonomia institucional de la regió capital de Brussel·les (normes consociacionals).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Constitució reconeix Bel·gica com un estat federal, constituït per regions i comunitats.</li> <li>• Reforma del Senat: els senadors provincials són substituïts per senadors de la comunitat (elegits a consells de comunitat).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previstes més reformes del Senat.</li> <li>• Prevista la transformació del Tribunal d'Arbitratge en un Tribunal Constitucional complet.</li> </ul>

(continua)

«Reformes de l'Estat	1970	1980	1988-1989	1992-1993	2001-2008
Autonomia política de les comunitats i regions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creació de les comunitats flamenca, francòfona i de parla alemanya.</li> <li>• Consells de comunitat compostos per membres del Parlament nacional parlants de neerlandès i francòfons, els executius petits emanen dels consells, però són responsables davant l'Executiu nacional.</li> <li>• El Consell de la Comunitat germanoparlant directament elegit des de 1973, però inicialment amb un paper només consultiu.</li> <li>• No hi ha acord en la creació de regions amb poder legislatiu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les comunitats executives petites ja no han de retre compte davant l'Executiu nacional.</li> <li>• S'amplia el paper consultiu de la comunitat germanoparlant a paper legislatiu (decrets).</li> <li>• Acord per fer operatives les regions valones i flamenques amb potestats legislatives.</li> <li>• Els consells regionals no són directament elegits però estan compostos per membres flamencs i valons del Parlament nacional. Els executius regionals són responsables davant els consells regionals.</li> <li>• Es fusionen la comunitat flamenca i la Regió Flamenca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acord sobre l'exercici de les competències de la Comunitat a Brussel·les (Els consells de comunitat i els executius integrats per membres del consell regional de Brussel·les directament elegit parlants de neerlandès i francòfons.</li> <li>• Acord per fer operativa la Regió de Brussel·les Capital, amb consell directament elegit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acord sobre l'elecció indirecta de consells de comunitat sobre la base de parlaments regionals directament elegits (els membres del consell de la comunitat deixen de ser membres del parlament nacional).</li> <li>• La comunitat francesa pot transferir poders legislatius (educació) a la Regió Valona i a la Comissió de la Comunitat francesa (Brussel·les).</li> <li>• Consells valons i flamencs (Parlament) directament elegits.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des de 2003, les eleccions al Parlament federal i als parlaments regionals estan diferenciades.</li> <li>• Els flamencs reben la garantia d'una mínima representació al Parlament regional de Brussel·les.</li> </ul>

(continua)



«Reformes de l'Estat	1970	1980	1988-1989	1992-1993	2001-2008
Competències de les comunitats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ús de política lingüística i cultural (capacitat legislativa només en el cas de les comunitats francòfones i flamenques).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qüestions «personalizades» afegides (política sanitària i assistencial als individus).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'afegeix Educació.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliació de polítiques assistencials socials.</li> <li>• Política exterior (incloent-hi tractats) en totes les esferes de competència nacional.</li> </ul>	
Competències regionals		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política laboral, inversió pública, desenvolupament econòmic, política d'habitatge i planificació estructural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recerca científica, política de transport.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperació intermunicipal per a la provisió de serveis.</li> <li>• Transport.</li> <li>• Construcció de carreteres i vies fluvials.</li> <li>• Aspectes del comerç exterior, energia i la major part de la política agrària.</li> <li>• Política exterior (incloent-hi tractats) en totes les esferes de competència nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política agrària + comerç exterior.</li> <li>• Planificació de la transferència de l'ajuda al desenvolupament a les regions.</li> </ul>

(continua)

«Reformes de l'Estat	1970	1980	1988-1989	1992-1993	2001-2008
Autonomia de despeses de les regions i comunitats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessions incondicionals.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvencions incondicionals.</li> <li>• Les regions i les comunitats gasten un vuit per cent del pressupost públic total.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvencions incondicionals.</li> <li>• Regions i comunitats gasten vora el trenta per cent del total del pressupost públic.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvencions incondicionals.</li> <li>• Les regions i les comunitats gasten aproximadament un trenta-quatre per cent del pressupost públic total.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les regions i les comunitats gasten més que el govern federal (excloent els pagaments d'interessos federals sobre el deute públic).</li> </ul>
Autonomia de recaptació d'impostos de les regions i comunitats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Totalment finançat amb subvencions centrals.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irrellevant: però els ingressos fiscals compartits complementen les subvencions centrals.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domina el component dels ingressos per impostos compartits.</li> <li>• Autonomia fiscal limitada només per a les regions (impost de successions).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domina el component dels ingressos per impostos compartits.</li> <li>• Es transfereixen a les regions els ingressos per impostos de la televisió i la ràdio, així com les ecotaxes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domina el component dels ingressos per impostos compartits.</li> <li>• Les comunitats continuen sense autonomia fiscal.</li> <li>• S'amplia l'autonomia fiscal de les regions (possibilitat de reduir o taxa per pagament de l'impost sobre la renda.</li> <li>• Regions recapten aproximadament un vint per cent del que gasten.</li> </ul>

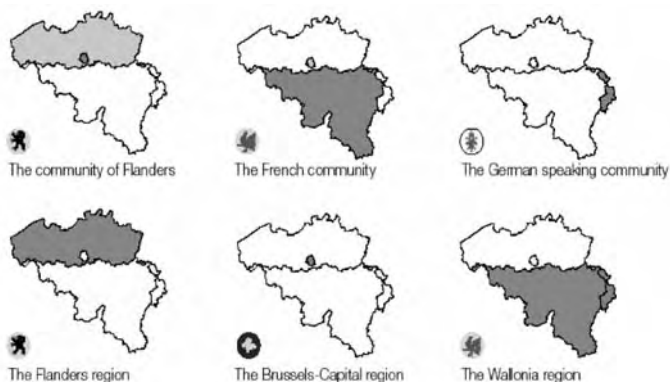
Font: Comitè de les Regions (2003) i Alen i Muylle (2003: 341-399). Taula elaborada per Wilfried Swenden.

## 2.1. Una federació constituïda per comunitats i regions

Malgrat els problemes de demarcar les fronteres exactes de Brussel·les i la seva perifèria, els grups lingüístics de Bèlgica viuen territorialment molt concentrats (Hooghe, 2003 a Coakley). Per tant, va sorgir un tipus d'estructura federal en què *es va donar cada cop més autonomia a tots dos grups lingüístics a més de tenir-los controlats al centre* (Alen i Ergec, 1993).

Per això, l'aparició del federalisme fonamentat en la llengua o en la *comunitat* en què les comunitats flamenca i francesa són els actors clau (també hi ha una petita comunitat germanoparlant, però només representa 80.000 ciutadans i no té la mateixa posició negociadora al centre de Bèlgica). Les comunitats controlen les competències «personalitzades», per exemple les competències que puguin estar relacionades amb la llengua d'un individu, sobretot l'educació, les polítiques d'ajut social, assistència sanitària preventiva (vegeu taula 1). De tota manera, el principi de la comunitat no és cent per cent territorial: com que Brussel·les és un territori bilingüe, entra dins la «zona de captació» de la comunitat flamenca o francòfona: ciutadans que viuen als dinou municipis que formen la Regió de Brussel·les són lliures d'escollir entre comunitats i no han de declarar a quina comunitat pertanyen. Possiblement, amb el que més es correspon el principi de comunitat és amb la reivindicació flamenca de crear una federació «bipolar» amb la llengua com a factor principal. Si tenim en compte que els mecanismes consociacionals que operen en el marc del govern federal (Executiu, Parlament, però també la composició dels tribunals) reflecteixen aquesta divisió bicomunal, *la divisió de les comunitats flamenca i francòfona* es presenta com la fractura estructural més notable de la federació belga.

Figura 1: Bèlgica: una federació composta per regions i comunitats



Font: [fdiatlas.fdimagazine.com/sponsor.aspx?sponsor=16](http://fdiatlas.fdimagazine.com/sponsor.aspx?sponsor=16)

[Guia al Món d'Inversió Directa Estrangera]

Bèlgica també és una federació composta per tres regions: la Regió Flamenca, la Regió Valona i la Regió de Brussel·les Capital. Les dues primeres regions van aparèixer el 1988 (més o menys al cap de deu anys que s'establissin les comunitats), però no es va assolir un acord polític sobre la formació de la Regió de Brussel·les Capital fins el 1988. Les regions controlen un ventall de competències socioeconòmiques, especialment el desenvolupament industrial, el transport, la política d'habitatge, l'agricultura, la política mediambiental i alguns aspectes de la política laboral (vegeu taula 1). La creació de les regions té més a veure amb l'impuls *inicial* de Valònia cap a l'autogovern: més autonomia en qüestions socioeconòmiques li permetria dissenyar les polítiques socioeconòmiques bloquejades per les elits polítiques flamenques del centre.

L'estructura de tres regions també il·lustra l'impuls dual cap a l'autogovern a la Bèlgica francòfona: els *Bruxellois* francòfons s'identifiquen més amb una identitat cultural fran-

còfona que no amb una identitat regional valona; tendeixen a votar més el Partit «Liberal» socioeconòmicament conservador i representen una part considerable (prop del 18%) de tots els belgues francòfons. Per comparació, l'electorat de Valònia es decanta més cap a l'esquerra (Partit Socialista) i a diferència dels valons *Bruxellois* francòfons mai no han sentit amenaçada la seva identitat cultural. Per això, la llengua n'és un tret identitari menys important.

## 2.2. Una federació (moderadament) asimètrica

De l'anterior es desprèn que la Bèlgica francòfona té una estructura més dual en què el principi regional coexisteix amb el principi de comunitat. Per reflectir-ho, la comunitat francòfona fa poc es va reanomenar *Communauté Bruxelles-Wallonie* i existeix conjuntament amb les regions de Valònia i Brussel·les capital. Per comparació, des de que el principi de comunitat ha donat suport a la campanya flamenca per l'autogovern i perquè molt pocs flamencs viuen a Brussel·les (només un 1,5% de parlants de neerlandès de la comunitat de Bèlgica total), la regió i la comunitat flamenca han *confluit* ràpidament en una estructura anomenada «Comunitat Flamenca». La presència d'un govern flamenc responsable de *les competències de la comunitat i la regió a Flandes* i de *les competències de la comunitat que beneficien la comunitat de parlants de neerlandès de Brussel·les* va originar un destacat element d'asimetria institucional en la federació belga contemporània.

A més, els dirigents polítics flamencs van aconseguir que l'estatus de la Regió de Brussel·les Capital (RBC) es posés en un pla una mica inferior al de les altres dues regions. La RBC

té menys llibertat per organitzar les seves estructures executives i legislatives d'allò que creu que li pertoca. Atès el seu estatus de regió bilingüe i capital federal, s'han fet disposicions adequades per representar la minoria de parla neerlandesa («lleis de majoria especials») que no es poden esmenar sense el consentiment de tots dos grups lingüístics en totes dues cambres del Parlament federal. És més, els tribunals ordinaris poden legislar sobre la constitucionalitat de les lleis regionals de Brussel·les (mentre que aquest dret es restringeix al Tribunal Constitucional de Bèlgica en el cas de la resta de regions).

Si deixem de banda les petites diferències d'estatus entre la comunitat de parla alemanya i les altres comunitats lingüístiques principals (flamenca i francesa), d'una banda, i de l'altra entre la Regió de Brussel·les Capital i les altres dues regions principals (flamenca i valona), veiem que l'asimetria no és tant el resultat de confiar potestats constitucionals a diferents comunitats o regions, sinó que, més aviat, l'asimetria ve de la presència de dos tipus diferents d'entitats regionals (regions i comunitats) i de la coincidència gairebé perfecta entre regió i comunitat a Flandes (que facilita la fusió de facto entre totes dues entitats) i l'existència paral·lela d'una Regió de Valònia i una comunitat francòfona a la Bèlgica francòfona. Com que no tenen estatus de comunitat, els habitants de Brussel·les confien en les comunitats flamenca o francòfona pel que fa als afers de la comunitat; com que no tenen estatus de regió, els habitants de la comunitat de parla alemanya confien en la Regió de Valònia pel que fa a afers regionals.

Els darrers anys, la comunitat francòfona ha cedit algunes competències de comunitat al grup francòfon del Parlament regional de Brussel·les i al Parlament való, i la Regió de Valònia ha transferit algunes competències regionals a la comunitat de parla alemanya. En el primer cas, la transferèn-

cia es va fer per alleugerir els dèficits pressupostaris del govern de la comunitat francesa (que van impedir un finançament adequat de les seves responsabilitats educatives); en el segon, la transferència va acomodar demandes dels parlants d'alemany d'obtenir més autonomia també en algunes competències regionals.

### *2.3. El federalisme com un procés del centre a la perifèria*

Com ha revelat la taula 1, la federalització de Bèlgica ha estat un procés gradual i no va partir d'un projecte institucional clar (van caldre divuit anys perquè cada unitat federal funcionés del tot). En general, el procés s'ha dirigit des del centre. Qualsevol decisió formal d'incrementar les potestats de les unitats federals rau només en el Parlament central, tot i que sovint amb majories especials. Les elits polítiques que controlaven l'Executiu central (és a dir, els ministres de l'Executiu central i els dirigents dels partits que representen) han tingut el paper principal en la conversió de Bèlgica en un estat federal. Paradoxalment, mentre que des de 1993 els parlaments regionals han d'aprovar els tractats internacionals que afecten les seves competències interiors, encara no es requereix la seva aprovació per a les propostes de canvis en la Constitució o les lleis constitucionals («lleis de majoria especials») que n'afecten les competències.

Però, com a resultat de dos mecanismes, la participació de facto de les comunitats i regions principals en la reforma dels seus estatuts d'autonomia és molt més gran del que s'ha indicat abans. En primer lloc, com ja s'ha mostrat, les comunitats lingüístiques principals mantenen un poder de veto mutu al centre. D'aquesta manera, els francòfons podrien impedir la

seva marginalització política a causa de la seva posició de minoria demogràfica —i cada cop més també econòmica— a l'Estat. Però això deixa la Regió de Brussel·les Capital, per no parlar de la comunitat de parla alemanya, amb una aportació relativament petita a nivell federal. Els principals grups lingüístics estan protegits, però en aquests (fins i tot en el francòfon) Brussel·les té una representació insuficient.

El segon mecanisme és degut a la presència exclusiva de partits lingüísticament dividits que no depassen de la frontera lingüística. Com a resultat, no és gaire probable que els diputats, ni tan sols quan actuen a nivell federal, redueixin l'actual nivell d'autonomia regional. Això és així perquè aquests sempre tindran en compte l'efecte de les propostes polítiques per a la comunitat lingüística a la qual pertanyen. El requisit que tots dos grups lingüístics han d'aprovar els canvis en l'estructura federal de l'Estat compensa de bon tros el fet que el Senat federal no tracti interessos específics de les comunitats o les regions. També cal destacar que l'aportació dels titulars dels càrrecs regionals (especialment ministres-presidents o minitres) en el debat sobre futures reformes de descentralització ha augmentat sobretot arran de l'elecció directa dels parlaments subnacionals de 1995. Tot reflectint la naturalesa més madura del federalisme contemporani, la proporció de ministres federals amb experiència ministerial regional prèvia ha augmentat (per exemple el 2008 Bèlgica va tenir per primera vegada un primer ministre que abans havia encapçalat un govern regional —flamenc—). Per això, d'una manera informal, els membres d'executius regionals o diputats regionals —especialment quan també assumeixen un paper clau a les executives dels respectius partits—, estan implicats en el debat sobre les reformes constitucionals que volen alterar els nivells actuals d'autonomia regional.



## 2.4. El federalisme sense fragmentar el control polític

Després de garantir que la reforma de l'Estat és una responsabilitat de primer ordre dels actors en el govern central, les elits dels partits centrals han anat amb compte de no debilitar o fragmentar el seu control polític, *horitzontalment* (a nivell de política central) i *verticalment* (entre el centre i les regions). El federalisme requereix controls horitzontals sobre les potestats del govern central, per exemple mitjançant una segona cambra encarregada de representar els interessos regionals o un tribunal constitucional que examini el compliment de la legislació federal amb normes (constitucionals) que especifiquin les competències del centre i de les regions. Molts senadors són elegits directament i simultàniament amb la cambra baixa, i la seva elecció també determina la distribució *política de partits* dels senadors de la comunitat (és a dir, un grup molt més petit de senadors que ocupen els parlaments de la comunitat). Per tant, és molt poc probable que presenciem una assemblea legislativa bicameral en què el govern federal no tingui una majoria a la segona cambra. A més, fins el 1984 no es va crear un tribunal constitucional. El Tribunal encara no té la potestat d'examinar el compliment de la legislació federal i regional de *tots* els articles constitucionals, i la meitat dels seus membres són polítics retirats (que han d'haver exercit almenys cinc anys com a diputats federals o membres d'un parlament regional).

El desig de minimitzar la fragmentació política *verticalment* es reflecteix en la llarga i duradora elecció indirecta de les assemblees legislatives regionals més importants. Fins el 1995 estaven constituïdes per diputats directament elegits que havien integrat la cambra baixa central o Senat i s'havien escindit en grups lingüístics separats, un neerlandès

dès i l'altre francès. Per això, a Bèlgica, les institucions polítiques regionals es van desenvolupar més a poc a poc que al Regne Unit o a Espanya, on la transferència de competències va coincidir de seguida amb la creació de parlaments directament elegits. Tot i que els parlaments flamenc i való són elegits directament des de 1995, la seva elecció va coincidir amb la del Parlament federal fins el 2003. Fins llavors, els partits podien dur a terme simultàniament les campanyes a les eleccions federal i regional, preseleccionar candidats per a totes dues eleccions i després formar governs de coalició federals i regionals.

### *2.5. Asimetria política i incongruència de partit en un context federal bipolar*

Els anys 1992-1993 les regions ja havien adquirit un conjunt respectable de competències que els havien convertit en uns dels actors regionals més importants d'Europa, però en el pla polític amb prou feines s'acostaven a l'adolescència. Fins el 2003, molts partits van optar per participar en el govern (o oposició) a *tots dos* nivells (vegeu Swenden, 2002, també per a algunes excepcions). A nivell federal, els partits escindits per motius lingüístics van preferir col·laborar amb el partit ideològicament més afí de l'altra banda de la frontera lingüística, tot creant coalicions *simètriques*. Per exemple, els socialdemòcrates flamencs van poder ser integrats en un govern de coalició federal perquè el seu germà molt més gran de l'altra banda de la frontera lingüística hi participaria. Després, els socialdemòcrates flamencs van poder utilitzar la seva participació en el govern federal com a instrument per entrar en el govern regional flamenc, i fer-ne *congruent* la composició amb

la del govern federal. La lògica també podria funcionar a l'inrevés: un consens inicial sobre la formació d'un govern regional podia determinar quins partits componien el govern federal. Aquest constaria doncs dels partits francòfons i parlants de neerlandès dels dos principals governs regionals (De Winter, 2006). Malgrat les diferències en els sistemes regionals de partits (i de vegades també en la magnitud i la direcció dels girs electorals dins de cada sistema de partits després de cada conjunt d'eleccions federals i regionals —Deschouwer), es van formar governs de coalició federals simètrics i federal regionals congruents. Tot i que aquesta pràctica va facilitar la gestió del sistema federal belga, també va tallar les ales dels membres més inclinats al regionalisme d'un govern regional.

Des de 2003, les eleccions federals i regionals han estat diferenciades, però les eleccions de les assemblees legislatives regionals encara se celebren el mateix dia. El resultat de les eleccions de 2004 va ser notablement diferent del resultat de l'elecció federal d'un any abans. Pels socialdemòcrates francòfons, els clars guanyadors a la Bèlgica francòfona, el resultat de les eleccions de 2004 oferia una oportunitat estratègica. Podien «dividir i governar» si expulsaven els liberals dels governs de coalició regionals i forjaven una coalició amb els democratacristians de Valònia i els democratacristians i els verds a Brussel·les. A nivell federal, els liberals van mantenir la coalició amb els socialdemòcrates. A Flandes, el suport cada cop més fort del partit d'extrema dreta *Vlaams Belang* i la promesa dels verds flamencs de no participar en un govern de coalició després de les contundents derrotes a les eleccions federals de 2003 van desembocar en una gran coalició de democratacristians, liberals i socialdemòcrates, en què els democratacristians van assumir el càrrec de primer

ministre. A l'últim, els socialdemòcrates flamencs van patir una greu derrota a les eleccions federals de 2007 i van optar deliberadament per una línia d'oposició federal. De tota manera, van poder convèncer els seus col·legues francòfons perquè s'incorporessin a una coalició de cinc partits amb democratacristians i liberals flamencs, democratacristians francòfons, liberals i socialdemòcrates francòfons. Per això, les coalicions federals ja no són necessàriament *simètriques* en la seva composició.

La formació d'aquests governs de partits políticament incongruents és pràctica comuna en altres federacions, com Àustria, Austràlia, el Canadà, Alemanya i els Estats Units. Allà on es formen governs de coalició que reflecteixen al màxim els canvis electorals en els sistemes regionals de partits, es progressa des del punt de vista de la responsabilitat electoral. Però a Bèlgica aquesta pràctica sempre seria difícil. La bipolaritat de facto de la federació implica que Flandes i Valònia tenen més pes a escala de política federal que fins i tot, posem per cas, Westfàlia del Nord del Rin a Alemanya o Nova Gal·les del Sud a Austràlia. A més, tan important com donar-los oportunitats estratègiques és que els dirigents dels partits coordinin el paper de ser un partit del govern en un nivell i un partit de l'oposició en un altre. Si hi hagués hagut partits d'àmbit estatal amb branques regionals separades, els líders i les executives del partit haurien pogut endegar polítiques a tots dos nivells i hauria estat més fàcil de digerir un grau més alt de discrepància dins del partit.

L'augment d'incongruència vertical (i últimament també d'asimetria en la composició del govern federal) no ha estat exempt de problemes. Als partits se'ls ha fet difícil desenredar les polítiques federals de les regionals i coordinar-se entre aquests nivells, sobretot quan combinen un paper de govern

i d'oposició en dos nivells diferents o participen en el govern en tots dos nivells però amb partits diferents del mateix grup lingüístic. A més, ara els governs tenen menys temps per dur a terme reformes impopulars, ja que sempre està a punt de celebrar-se una elecció federal o regional. En vista de tot això, alguns partits principals han proposat el restabliment de la simultaneïtat de les eleccions federals i regionals. Tanmateix, els partits de tendència més autonomista (especialment la Nova Aliança Flamenca —les restes de la Volksunie i del Vlaams Belang—) ho consideren una violació de la lògica del federalisme i temen que pugui afeblir l'autonomia política dels governs regionals.

## *2.6. Autonomia política regional àmplia, però autonomia fiscal limitada*

Des d'un punt de vista comparatiu, les regions i les comunitats han desenvolupat una àmplia cartera política (vegeu taula 1). Quant a les despeses, el govern federal encara gasta més que les regions (Comissió del Quebec 2001). Aquesta imatge s'altera, però, si tenim en compte que una gran part dels diners «federals» s'utilitza per pagar els interessos del deute públic global o per finançar despeses de la seguretat social: polítiques que són en gran mesura aplicades (i creades de forma conjunta) pels actors neocorporativistes pertinents, com ara els sindicats (que, amb el sistema de «la Ghent» paguen les prestacions d'atur), o els proveïdors d'assegurança sanitària. A més, les estadístiques de les finances públiques sovint cataloguen les subvencions federals als governs regionals o subregionals com un ítem de despesa federal. Si en canvi es considera aquestes darreres com una despesa regional, les regions

gasten una cinquena part més que el govern federal (NBB comptes de 2005).

L'autonomia de les regions per fer sense coaccions federals despeses en els àmbits polítics que els assigna la Constitució contrasta marcadament amb la seva manca d'autonomia fiscal regional. En aquest sentit, l'autonomia de les regions belgues és molt escassa (Watts, 1999; Swenden, 2006). Les comunitats són del tot dependents de les subvencions federals perquè el seu caràcter en part «no-territorial» impossibilita l'autonomia impositiva (és a dir, els ciutadans de Brussel·les no han de declarar lleialtat a cap comunitat; per això no hi ha cap registre de qui hi usa els serveis de la comunitat). En canvi, com que les regions tenen una base territorial més clarament identificable, els seus nivells d'autonomia fiscal es podrien ampliar més fàcilment (en el cas flamenc, aquests ingressos només es podrien emprar amb finalitats comunitàries com a resultat de la fusió institucional entre la regió i la comunitat flamenques). Avui les regions romanen dependents de les subvencions federals o ingressos impositius compartits (IVA i declaració de renda) per a gairebé tres quartes parts de les seves despeses (Verdonck i Deschouwer, 2003). Malgrat el caràcter no condicional d'aquestes subvencions, la Regió Flamenca en particular desitja ampliar els seus nivells d'autonomia fiscal regional. L'autonomia fiscal regional beneficiaria Flandes, ara mateix la regió belga més pròspera. Fent-se ressò de l'opinió d'alguns estudiosos del federalisme fiscal, el govern flamenc argumenta que l'autonomia fiscal regional reforçaria el vincle entre els que gasten i els que recapten impostos i per tant incrementaria els nivells generals de responsabilitat (Ter-Minisse, 1997).

## *2.7. Federalisme dual però no paquets de mesures polítiques coherents*

El feixuc procés de presa de decisions entre membres flamencs i francòfons del govern federal combinat amb la tendència històrica cap a l'autonomia regional va produir el que havia de ser un tipus de sistema federal molt dual. El centre va ser curosament dividit entre els dos grups lingüístics i els corresponents governs regionals. Les competències federals i regionals es van dividir de la manera més clara i precisa possible per tal de disminuir el volum de decisions que els polítics flamencs i francòfons haguessin de prendre plegats. El volum de competències coincidents o compartides s'ha mantingut en un mínim absolut. Les lleis federals i regionals es troben en peu d'igualtat i només estan subjectes a la Constitució (lleis de majoria especials). Les competències atribuïdes a qualsevol dels dos nivells de govern són en general de naturalesa exclusiva, i un nivell de govern és l'únic responsable de legislar i administrar una qüestió política. El federalisme belga es va dissenyar de manera que exigís la mínima cooperació intergovernamental.

Tanmateix, en part perquè reflecteix les complexes realitats socials, el federalisme dual encara és una ficció. A més, diversos aspectes de la política sovint s'atribueixen a diferents nivells de govern. En aquest sentit, els governs federal i regional no poden operar en àmbits del tot separats, si les seves polítiques volen tenir un efecte real. Per exemple, com documenta Poirier, la seguretat social (per exemple, l'assegurança de desocupació, assegurança de salut) és federal, però l'atenció sanitària preventiva és competència de la comunitat; la política de mercat laboral es reparteix entre les comunitats i les regions (les comunitats coordinen la formació professional, però les regions són responsables de la col·locació dels

aturats); les comunitats són responsables de l'educació, però les regions coordinen el transport escolar, el govern federal paga les pensions dels mestres i reconeix les qualificacions professionals; el govern federal controla el sistema ferroviari i regula el trànsit aeri i l'ús de l'aeroport internacional de Brussel·les, però les regions són responsables d'altres mitjans de transport i les comunitats organitzen programes especials d'accessibilitat per a persones amb mobilitat reduïda (Poirier, 2002). Cal afegir-hi que l'uropeïtzació aboca regularment les regions a un comportament cooperatiu en les polítiques que l'ordre constitucional belga assigna clarament en exclusiva a l'àmbit regional (Beyers i Bursens, 2006). En conseqüència, els nivells federal i regional de govern van haver d'idear mecanismes de cooperació que els permetessin preparar o prendre decisions vinculants o d'assessorament sobre afers que requereixen una acció col·lectiva.

El mecanisme intergovernamental apropiat es va crear el 1988. Com és pràctica habitual en la majoria de federacions parlamentàries, els principals fòrums intergovernamentals apleguen els membres de les *executives* federal i regionals (Smiley i Watts, 1985). Les relacions intergovernamentals poden adoptar la forma de cooperació horitzontal (interregional) entre dos o més governs regionals, o poden implicar la cooperació federal-regional. En aquest últim cas, el govern federal pot demanar l'acord d'un, d'uns quants o de tots els socis regionals (governos de les comunitats i les regions). L'instrument de coordinació intergovernamental de perfil més alt és el Comitè de deliberació. Aplega el primer ministre federal, sis ministres federals i sis ministres que representen els governs de les regions i les comunitats. El Comitè només es reuneix quan el convoca el president (el primer ministre federal) o un ministre regional (de la comunitat o la regió) (unes deu



reunions anuals). Té seixanta dies per assolir un compromís i opera com a mesura de darrera instància d'obtenció d'acords. Això n'explica l'índex relativament baix d'èxits (només aproximadament una tercera part de tots els conflictes que es van encomanar al Comitè entre 1995 i 1997 va generar una solució de compromís adoptada per unanimitat; Jans i Tombeur, 2000, p. 153). A més, s'han signat diversos centenars d'acords de cooperació entre els governs federal i un o diversos de regionals (acords verticals) o entre un o diversos governs regionals (acords horitzontals). De vegades, la Constitució fa imperativa la signatura d'aquests acords, que tanmateix no poden alterar la distribució de competències assignada per la Constitució (Swenden i Jans, 2007).

A part del Comitè de Deliberació hi ha un conjunt més ampli de mecanismes de compartir informació o de consulta entre els diversos (nivells de) governs. De vegades aquests mecanismes requereixen una decisió conjunta per part de dos o més governs; ocasionalment requereixen la participació d'un govern en el procés de presa de decisions d'un altre (Jans, 2001). Per exemple, la llei federal (majoria especial) que regula el finançament de les regions conté fins a divuit clàusules que en prescriuen la participació en la presa de decisions federal (Poirier, 2002). A més, nombroses disposicions institueixen l'intercanvi d'informació o que les regions han de ser escoltades o han de tenir algun paper en les decisions federals que n'afectin els interessos. Tot i que el govern federal no està sempre obligat a fer cas del consell de les regions, el fet de no escoltar-ne les opinions podria tornar il·legals les seves decisions. A més del Comitè de Deliberació, aquests requisits de consulta i coordinació es compleixen en setze conferències interministerials, que reuneixen ministres dels diferents governs amb carteres relacionades.

La naturalesa cada cop més incongruent dels governs de coalició federal i regionals de Bèlgica complica la resolució de les tensions intergovernamentals. Fins el 2004, el govern federal era el fòrum més apropiat per resoldre-les, ja que els membres en representaven partits que també participaven en el govern regional. La manca de consens en un afer que enfrontés els francòfons amb els parlants de neerlandès en causaria la «congelació» fins a nous intents d'assolir un compromís. En el pitjor escenari, els partits dissoldrien el Parlament federal i organitzarien unes eleccions federals anticipades (Jans, 2001). Des del 2004, un acord entre els dirigents dels partits en el govern federal resultaria insuficient per obtenir una solució al conflicte intergovernamental. De manera similar, un fracàs per arribar a un acord dins el govern federal ja no duria a la pràctica paralització de tot el sistema polític. D'aquí que la capacitat de resolució de problemes del govern federal en cas de conflictes intergovernamentals es redueixi, ja que la «pressió sistemàtica» per produir acords en cas de conflicte ha disminuït bastant. Per tant, preval l'statu quo, i fins i tot si el govern federal es col·lapsés, els governs regionals tindrien la capacitat de continuar amb les seves funcions. Això es va fer palès després de les eleccions federals de juny de 2007, quan un desacord intens entre els partits de tots dos grups lingüístics va impedir la formació d'un govern de coalició fins poc abans de Nadal, però els governs regionals van continuar amb l'agenda habitual.

No totes les parts d'un conflicte patiran les conseqüències d'un desacord continu amb el govern federal (els partits que participen exclusivament en un govern regional fins i tot se'n poden beneficiar). Tot i que els mecanismes formals de resolució de conflictes intergovernamental s'han fet més visibles després de 2004, l'índex d'èxit no n'és necessària-

ment més alt. Tant al Comitè de Deliberació com a les Conferències Interministerials les decisions només es poden prendre per consens i sense l'amenaça directa d'inestabilitat governamental. L'àmbit intergovernamental no s'ha mostrat fins avui eficaç en la resolució de conflictes. Sense l'acord intergovernamental, és previsible que els partits marginals es plantegin la revisió judicial i/o el litigi a fi d'enfortir la seva causa en l'àmbit intergovernamental (com ha estat un tret recurrent a Espanya; Agranoff i Gallarin, 1997; Braun, 2000). L'anomenada «crisi DHL» que va paraitzar el govern federal a la tardor del 2004 ho exemplifica clarament. El govern federal no va obtenir un acord amb els governs de Brussel·les, Flandes i Valònia sobre coordinació de normes mediambientals i rutes aèries per tal que l'empresa de misatgeria DHL pogués ampliar el seu centre a l'aeroport internacional de Brussel·les (Gelders i Facon, 2004, per a una anàlisi en profunditat).

### **3. El federalisme i la capacitat d'atenuar el conflicte multinacional: un equilibri mixt**

La literatura sobre la gestió del conflicte plurinacional s'ha centrat força en els costos i els beneficis del federalisme des del punt de vista de mantenir unit un estat multinacional. D'una banda, concedir autogovern a les minories nacionals concentrades en un territori pot mitigar les tensions plurinacionals, ja que permet a les nacionalitats dins de l'estat fer polítiques a mida dels desitjos de les seves comunitats. D'altra banda, l'autogovern crea nous escenaris d'elaboració de polítiques, sovint creats per diferents sistemes de mitjans de comunicació i educatius. Aquests preveuen la mobilització de

noves demandes d'autonomia i fins i tot poden reduir la lleialtat d'aquests grups a l'estat.

L'experiència belga demostra clarament aquest caràcter «Janus» del federalisme. El federalisme contenia fortes tensions entre els flamencs i els francòfons, que van menar a una disminució de manifestacions massives que es puguin relacionar directament amb la fractura regional (Hooghe, 2004, p. 63-64). A més, les coalicions federals han esdevingut cada cop més estables fins als anys noranta (en comparació amb els vuitanta). En segon lloc, l'autorització que les regions facin polítiques a mida de les seves necessitats o preferències específiques ha fet que apareguin clares divergències polítiques en educació o en assistència sanitària preventiva (De Rynck i Dezeure, 2006). En tercer lloc, el federalisme ha limitat més els costos que alguns mecanismes de resolució de conflictes que es van utilitzar en un entorn encara del tot centralitzat. Ara hi ha menys possibilitats de practicar la infame «estratègia de la gofradora» mitjançant la qual suposats beneficis per a un grup lingüístic havien de ser igualats per beneficis equivalents per a l'altre grup (de la mateixa manera que una gofradora consisteix en dues parts simètriques, els beneficis essencials havien de dividir-se en parts iguals per a tots dos grups lingüístics, al marge de les seves necessitats objectives). De moment, els governs regionals estan al càrrec de les principals polítiques distributives i d'adquisició pública (excepte seguretat social i defensa). En quart lloc, el buidatge de prerrogatives distributives a nivell federal, ja sigui a través de la regionalització o per prohibició de la UE (cal entendre subsidis estatals) va deixar les comunitats lingüístiques poc marge a les discrepàncies a nivell federal. La fi de la «política de gofradora» va contribuir a una reducció dels nivells de deute públic globals. El 2007, el deute públic total va caure per sota

del 90% dels nivells del PIB, lluny del 135% de començament dels anys noranta. Almenys fins el 2006, els governs federals van gestionar pressupostos equilibrats per a uns quants anys successius. Finalment, tot i que no és fàcil determinar amb exactitud l'efecte independent que el federalisme ha tingut en l'opinió pública, la transformació de Bèlgica en un estat federal no ha augmentat el suport popular per a la independència (Billiet, Maddens i Frogner, 2006). Estudis d'identitat han revelat que els ciutadans flamencs i valons mostren moltes vegades identitats complementàries o duals. Els darrers anys, el percentatge de ciutadans que només s'identificaven amb la regió on vivien, per no parlar de defensar la independència regional, no ha augmentat substancialment, potser perquè força enquestats no tenien experiència directa de discriminació lingüística.

No obstant això, el model federal belga no està lliure d'importants defectes. Cinc característiques principals del federalisme belga en redueixen la sostenibilitat i és probable que motivin un desplegament del centre.

En primer lloc, el federalisme es va construir per apaivagar les tensions entre dues comunitats lingüístiques, però l'estructura del federalisme perpetua aquesta bipolaritat en la mesura en què Flandes i Valònia són els actors dominants i només de vegades Brussel·les constitueix una tercera part significativa. Les federacions bipolars o diàdiques normalment no sobreviuen gaire temps (Fillipov, Ordeshook i Shetsova, 2004). L'estructura del federalisme belga accentua la bipolaritat que ja era present en el sistema de partits belga abans que aparegués el federalisme. Quan els partits no han de fer campanya per aconseguir vots entre els membres de l'altra comunitat lingüística, estan temptats d'oferir més que els altres partits (del mateix grup lingüístic) en qüestions etnoregiona-

listes. Això es va fer palès a les eleccions regionals del 2004 que no es van centrar en l'àmplia cartera de polítiques que les regions i les comunitats ja controlaven, sinó en quins passos calia fer en la següent ronda de converses sobre la reforma constitucional. Com ho expressa Pieter Van Houten, «un sistema de partits consistent sobretot en partits regionalitzats organitzats implica que hi haurà una fractura territorial molt evident per a la població, com de fet ara s'ha institucionalitzat en el sistema polític». En conseqüència, es formularan i debatran cada cop més qüestions en termes territorials i la regió esdevindrà el primer punt de referència en els debats polítics (Van Houten, 2004, p. 17). Si només fossin federals, els programes dels partits dels democratacristians i dels liberals flamencs ja aprovaven la idea d'una «Bèlgica confederal». Guanyats electorats posteriors per a l'extrema dreta i els nacionalistes flamencs de Vlaams Belang han reforçat encara més la retòrica «etnoregionalista» dels altres partits (flamencs) d'àmbit no estatal. El paper dels cristianodemòcrates flamencs a l'oposició federal (1999-2007) i la seva aliança electoral amb els nacionalistes flamencs NVA (Nieuwe Vlaamse Alliantie-Nova Aliança Flamenca) va accentuar les demandes de més autogovern flamenc.

En segon lloc, les dues comunitats principals que mantenen Bèlgica unida es comporten com minories de facto. Això és més fàcil d'entendre per a la comunitat francòfona, ja que constitueix una minoria demogràfica i des de 1960 també econòmica. La seva viabilitat econòmica ha esdevingut parcialment dependent de les polítiques redistributives (seguretat social, atur desproporcionat al sector públic) que són regulades o finançades pel govern federal (Cantillon *et al.*, 2006 per a una anàlisi de l'abast d'aquesta dependència). Tanmateix, també una gran part dels polítics, mitjans de comunicació i

opinió pública flamencs considera Flandes una minoria, o com a molt una majoria captivada per una elit francòfona poderosa. Des del seu punt de vista, els francòfons fan ús del seu dret a veto al centre per denunciar les actuals exigències d'autonomia flamenca en atenció sanitària preventiva, polítiques d'ocupació o recursos financers regionals; els francòfons obstrueixen el dret de governar a Flandes (incloent-hi els municipis que envolten Brussel·les) només en neerlandès i «es neguen» a adquirir desimboltura en neerlandès, tot i que és la primera llengua de ben bé el 55% de la població belga. Finalment, els francòfons s'aprofiten de l'actual prosperitat flamenca però no implementen polítiques que alleugin l'economia valona i afavoreixin l'ocupació. En canvi, els francòfons no dubten a considerar-se els veritables defensors dels interessos belgues (quan els seus raonaments se centren igualment en una sola comunitat) i descriuen les elits polítiques flamenques com a materialistes, àvids de poder, dretanes, nacionalistes, tancades en si mateixes i no prou interessades en el benestar de tots. Aquestes fortes imatges que es projecten de cada comunitat van fomentant un sentiment de desconfiança mútua difícil de superar a l'interior i per part del govern federal. De fet, aquesta lògica bipolar penetra de dret en el si del govern federal, compost només de representants de partits polítics monolingües. Els mecanismes de repartiment del poder requereixen la *voluntat* d'elits segmentals per cooperar i compartir el poder de veritat, però no ofereixen cap opció de sortida unilateral. L'alternativa a la no concessió és una «no-decisió», i en darrera instància una pèrdua de capacitat de resolució de problemes (i de legitimitat) del centre.

En tercer lloc, el sistema federal bipolar i el sistema de partits bifurcat susciten la pregunta legítima de qui representa encara el centre. Els mitjans de comunicació són una compe-

tència de les comunitats i tots els mitjans de comunicació públics estan dividits pel fet lingüístic. Resten poques institucions de significació simbòlica sobre les quals es pugui sostenir o construir una identitat belga. Una d'aquestes institucions és la monarquia, que ha hagut d'acceptar a contracor les noves realitats federals belgues. Els monarques contemporanis construeixen Bèlgica com un Estat-nació multinacional, amb un centre que vol fer de pont per salvar la divisió entre totes dues comunitats alhora que reconeix el dret de cadascuna a un cert nivell d'autonomia. En els seus discursos públics, Albert II ha comentat moltes vegades que aprendre la llengua de l'altra comunitat pot servir per superar el buit entre totes dues. En canvi, el separatisme («declarat o amagat») constitueix «un empobriment» i va contra la vocació de Bèlgica com a nació multicultural (Maddens i Vandenberghe, 2003, p. 612-613). Així, la monarquia fa les funcions d'eina federal per mobilitzar el públic belga en contra de més autonomia regional, i encara més contra la secessió. No obstant això, si el monarca s'excedeix en les seves funcions, perdrà de ben segur la seva suposada «neutralitat», i per si sola la monarquia no és de cap manera una eina prou forta per revertir les tendències centrífugues de l'Estat belga.

En quart lloc, una conseqüència important de la manca d'institucions transcomunitàries és que en els seus intents de bastir un compromís entre totes dues comunitats lingüístiques, el govern «federal» s'arrisca sovint a haver de pagar el preu més alt. Per exemple, l'augment de potestats regionals en agricultura, comerç exterior, govern local i finances de 2001 va anar acompanyat d'un augment (desproporcionat) en l'autonomia de la despesa regional. El 2001, els partits francòfons no eren gaire partidaris d'incrementar les potestats de les regions. A més, la comunitat francesa no tenia mit-



jans per finançar les seves competències en educació i per complir la promesa d'augmentar els sous dels professors, i encara menys d'implementar competències comunitàries addicionals. Per tant, els partits francòfons només es van avenir a la descentralització de les competències esmentades si les dificultats fiscals dels governs regionals francòfons i la comunitat francesa en particular s'alleujaven alhora. L'acord resultant va beneficiar totes dues comunitats però va convertir el govern federal en el pagador general clau. El 2007, el govern federal s'ocupava de la majoria dels pagaments d'interessos d'un deute públic extraordinari (tot i que les regions hi contribueixen), els governs francòfons continuen molt endeutats, però el govern flamenc gairebé no té deutes i fins i tot té un pressupost que depassa els 779 milions d'euros el 2007 (De Standaard, 29 desembre 2007). En vista d'això, el govern flamenc pot reforçar les reclamacions de cada cop més autonomia política (disposa dels mitjans pressupostaris per donar-hi suport) i d'autonomia fiscal (els superàvits es podrien utilitzar per oferir més crèdits impositius, actualment només una possibilitat limitada amb el pla d'impostos de renda personals). Les perspectives financeres per al govern federal infonen menys optimisme. Malgrat els pressupostos federals equilibrats —almenys fins el 2006—, el govern federal no afronta una millora paral·lela de la seva capacitat fiscal. Una població envellida, la contribució desproporcionada del govern federal per deixar anar el deute públic global i la seva responsabilitat total en el finançament de la seguretat social continuen sotmetent-lo a una forta pressió. A més, durant molt temps els governs federals van «gastar massa poc» en polítiques federals com ara la judicial, la seguretat, el sistema ferroviari o l'administració a la dècada dels noranta, en part perquè volien assegurar la per-

tinència de Bèlgica a l'Eurozona. Cal intensificar les despeses en aquestes àrees si no es vol que aquests serveis siguin de més mala qualitat (comparat amb la qualitat de les polítiques descentralitzades).

#### **4. Perspectives futures de la federació multinacional**

On ens deixa això, i ens atrevim, els politòlegs, a fer prediccions sobre el futur de Bèlgica, tant a llarg com a curt termini? La lògica centrífuga no es pot aturar, però segurament no duria al desmembrament de Bèlgica en dos o tres estats. Quina seria, doncs, la trajectòria futura de Bèlgica? A les pàgines següents miro d'esbossar un escenari futur.

##### *4.1. La política federal encara no és morta*

Tot i que la influència política del nivell regional augmenta, i malgrat el fet que ha aparegut una classe de polítics que passa una part considerable de la seva carrera en un nivell regional, els càrrecs en la política federal encara són atractius. Els polítics belgues encara «salten» entre els nivells federal i regional (Fiers, 2001; De Winter, Swyngedouw i Dumont, 2006). Encara que els salts recurrents de nivell es poden qüestionar des del punt de vista de la responsabilitat democràtica, socialitzen els polítics en els codis i les pràctiques del governament federal i regional. Els salts de dos expressers ministres flamencs al nivell federal (un per esdevenir viceprimer ministre, l'altre amb la clara ambició de convertir-se en primer ministre federal) demostra l'atractiu d'un mandat federal i la comprensió que les normes de la federació encara són aplicades (si no

necessàriament decidides) per aquest nivell. La llei del «mínim comú denominador» en la política federal implica que la descentralització s'efectuarà a un ritme més lent del que actualment exigeixen els partits flamencs. Això vol dir que el nivell federal conservarà una certa rellevància (especialment en seguretat social, política sanitària, justícia i afers interiors, política energètica, afers exteriors i defensa) durant un quant temps. A més, les regles del joc encara estan plantejades en un nivell federal (encara que, cada cop més, impliquin participants regionals).

#### *4.2. L'opinió pública (encara) no vol la independència*

En segon lloc, com hem vist, fins ara hi ha poques proves que el parer de l'opinió pública s'estigui acostant al separatisme (vegeu Billiet, Maddens i Frogner en aquest volum). No tan sols al País Basc, sinó també al Quebec, Catalunya o Escòcia el suport per a l'autonomia regional (i els models d'identificació exclusiva amb la regió) són molt més alts que a Flan-des, per no parlar de Valònia (Keating, 2001; Gunther, Montero i Botella, 2004). Però les identitats són mal·leables: aquest suport a Bèlgica persistiria sense partits d'àmbit nacional o mitjans de comunicació que parlin a favor de Bèlgica? Enquestes recents ja documenten que una majoria dels ciutadans flamencs desitja ampliar l'autonomia de la Regió Flamenca. Gairebé la meitat dels ciutadans flamencs defensa la federalització parcial de la seguretat social o de l'assistència sanitària (Billiet, Depickere i Meerseman, 2003). Tot i que les tendències demogràfiques poden posar en perill la prestació de serveis socials gairebé gratuïta, si es desenvolupessin aquestes polítiques (incloent-hi els mecanismes que en sostenen el

finançament) es podria garantir fàcilment a Flandes (a expenses dels valons; vegeu Cantillon, De Maesschalck, Rottiers i Verbist, 2006). Per això, els mecanismes consociacionals s'empraran de ben segur per retardar o vetar la descentralització de polítiques que perjudicarien els interessos d'una comunitat, si més no a curt termini. El cost d'aquestes tàctiques dilatòries és la pèrdua (potencial) de legitimitat del centre a Flandes i la cada cop més difícil construcció (a causa de punts de partida oposats durant les negociacions de coalició) d'un govern federal de coalició que sigui no tan sols estable sinó també eficaç en el tractament d'alguns dels principals reptes interns i internacionals que afronta l'Estat belga.

#### *4.3. Més asimetria no és una opció*

No veiem que *més* asimetria per satisfer les peticions flamenques d'autogovern sigui una alternativa potencial. A diferència del Regne Unit o Espanya, la nació «minoritària» que està demanant més autonomia és en essència una majoria demogràfica. Un sociòleg polític belga es va referir cèlebrenment a les aspiracions flamenques de més autonomia com una il·lustració de l'efecte «Baró de Münchhausen»: com el baró de Münchhausen, els flamencs estan sortint «del fang» a còpia d'estirar els seus propis cabells per assolir l'autogovern (Billiet, 1990). Però quan la campanya a favor de l'autogovern emana de la unitat dominant a l'Estat —demogràficament i econòmicament—, l'asimetria no és una veritable solució perquè descentralitzar potestats asimètricament a Flandes és deixar el govern federal com la veu de polítiques que afecten directament més del 40% de la gent. A més, si es conservessin els drets consociacionals de veto del centre, les deci-

sions federals sobre aquestes qüestions quedarien obertes a un veto flamenc. Des d'aquesta perspectiva, *no transferir cap potestat, o descentralitzar les potestats al ritme del mínim comú denominador* és l'estratègia francòfona més probable. Per contrarestar aquestes reivindicacions flamenques, els partits francòfons s'estan plantejant enfortir els vincles entre el govern de la comunitat francesa, la Comissió de la comunitat francesa a Brussel·les i el govern való. Això reforçaria la seva posició negociadora respecte a les classes polítiques flamenques cada cop més vindicatives i «confederalistes».

#### 4.4. Brussel·les com a nexa institucional d'importància clau

Potser la raó individual més determinant perquè no es pugui plantejar la independència de Flandes és el paper de Brussel·les, que actua com un autèntic nexa institucional que connecta les comunitats lingüístiques de parlants de neerlandès i francòfona (Swenden i Brans, 2006). De fet, qualsevol suggeriment de dissoldre Bèlgica hauria de tocar la qüestió espinosa de Brussel·les, una regió (abans bilingüe) en què les comunitats de parlants de neerlandès i francòfona conserven un interès comú. Simbòlicament i socioeconòmicament, Brussel·les és de vital importància per a Flandes. Encara que menys del 15% de la seva població parla neerlandès com a primera llengua, l'economia de Brussel·les genera feina per a 650.000 persones, 350.000 de les quals viatgen cada dia de Flandes a la capital. No cal dir que la vocació internacional i europea de Brussel·les afegeix un pes estratègic a la presència flamenca. La Regió Flamenca ha fet de Brussel·les la seva capital, i d'aquesta manera ha escollit com a capital una ciutat que en rigor no està ni tan sols situada dins les seves fronteres territorials.

#### *4.5. Territorialitat contra personalitat a la perifèria de Brussel·les*

Amb relació al punt anterior, un escenari ben definit per al desmembrament de Bèlgica hauria de tractar la fe lingüística dels municipis que, arran de la demarcació de la frontera lingüística el 1962-1963, van acabar al costat equivocadament de la frontera. En general, s'aplica el «principi de territorialitat»: els ciutadans s'han d'adreçar a les autoritats públiques (federals, regionals, locals) en la llengua de la regió on viuen. Però hi ha algunes excepcions a aquest principi, relativament menors en l'aspecte demogràfic però molt rellevants en el simbòlic i el polític. Per exemple, dels 589 municipis de Bèlgica, només el 7,8% es desvia d'un règim estrictament monolingüe. Els dinou municipis de la Regió de Brussel·les Capital bilingüe estan inclosos en el càlcul. Els ciutadans que viuen a Brussel·les poden escollir lliurement adreçar-se a les autoritats en neerlandès o francès. Quant a la població, els dinou municipis de la Regió de Brussel·les Capital configuren l'excepció més gran al principi de la majoria. El 2007, incloïen prop d'1.050.000 ciutadans (gairebé el 10% de la població belga). L'«estatus bilingüe» de Brussel·les encara és indubtable.

No obstant això, «fora» d'aquests municipis, els polítics flamencs insisteixen en una aplicació clara del principi de territorialitat (només neerlandès) a Flandes, mentre que els polítics francòfons insisteixen en el dret dels «membres de la comunitat francòfona» residents a Flandes a ser interpellats en francès. Aquest darrer dret només existeix (per bé que fins a cert punt) en sis municipis suburbans que envolten Brussel·les i uns quants de més propers a la frontera lingüística però situats a Flandes. Plegats representen 68.000 i 33.000 habitants (NIS 2002 per a xifres de població) respectivament. En aquests

municipis, es faciliten serveis lingüístics en francès als francòfons.<sup>1</sup> Sobretot l'«estatus de servei» dels municipis suburbans suscita força protestes. Això es pot entendre des de la perspectiva de la lluita lingüística que s'hi desencadenà durant els anys cinquanta i seixanta i va impulsar l'escissió dels partits d'àmbit estatal. A més, la suburbanització i la immigració a causa del paper fonamental de Brussel·les com a capital diplomàtica internacional ha incrementat el percentatge de francòfons en aquests sis municipis fins al punt que en totes hi constitueixen majories demogràfiques clares.

Els sis municipis suburbans han esdevingut el centre d'una lluita política entre les dues comunitats lingüístiques principals, a pesar que els «serveis lingüístics» no es corresponen amb una política de bilingüisme total. Estan obertes «als governats», no als que governen. Per això, cal publicar tots els documents oficials només en la llengua regional majoritària (és a dir, el neerlandès) i els funcionaris locals han d'emprar aquesta llengua per a la comunicació interna, sempre que s'adrecin a autoritats externes (que no siguin municipals, provincials, regionals o federals). Se *suposa* que els titulars dels càrrecs públics (alcaldes, consellers, regidors) tenen prou coneixement de la llengua de la majoria regional. Per als ciutadans que parlen la llengua de la minoria regional (per tant, francès als municipis suburbans) els serveis creen el dret de ser atesos en francès per funcionaris locals, per exemple en

1 Inversament, els parlants de neerlandès poden reclamar serveis lingüístics similars en una sèrie de municipis valons propers a la frontera lingüística. Plegats, aquests municipis representen 84.138 habitants. Finalment, dues comunitats valones més (amb 18.000 habitants) ofereixen serveis a minories de parla alemanya mentre que els nou municipis que componen la comunitat de parla alemanya (71.000 persones) ofereixen serveis lingüístics en francès. Això eleva el nombre total de residents en municipis que ofereixen serveis lingüístics en la llengua regional minoritària a 274.000.

demanar un permís de construcció, però també un imprès d'impostos federals, regionals o municipals; creen el dret de tenir missatges públics en la llengua de la minoria regional, incloent-hi, per exemple, els noms dels carrers, les intruccions en l'ús de biblioteques municipals i la senyalització viària; el dret a efectuar les relacions laborals locals en la llengua de la minoria regional, i comporten el dret de rebre educació en francès però només a nivell d'escoles bressol i primària.

Però per a molts polítics flamencs això d'aquests «serveis» és anar massa lluny. Tot apel·lant als debats parlamentaris del moment de la seva creació, no paren de subratllar-ne el caràcter *excepcional i provisional*. Opinen que es van tolerar els serveis perquè podien tenir una «funció *integradora*» en permetre que la població local francòfona comencés de mica en mica a conversar en neerlandès. En aquest sentit, els serveis només tenen un caràcter *provisional*, i per això els ciutadans francòfons haurien de renovar *anualment* la sol·licitud de rebre documents o educació en aquesta llengua. D'altra banda, els francòfons insisteixen en el caràcter «congelat» o «permanent» d'aquests serveis. Una interpretació restrictiva també seria contrària a la prolongada pràctica segons la qual els ciutadans han d'indicar *només una vegada* la llengua en què prefereixen ser atesos (Distelmans i Koppen, 2002; Swenden, 2004). Com a resposta, els polítics francòfons han optat per dues estratègies. La primera és «internacionalitzar» la qüestió i portar-la al Consell d'Europa, i exercir pressió sobre el govern federal perquè apliqui la Carta Europea per a la Protecció de les Llengües Minoritàries. Els flamencs temen que, si Bèlgica implementa aquesta Carta, la minoria francòfona de Flandes, o almenys els que viuen als municipis dels afores, podria ser reconeguda com una «minoria nacional» (i així estaria autoritzada a aquests serveis en francès, o potser fins i tot a un bilingüisme total). La



segona estratègia és convocar un referèndum local en què es doni als ciutadans l'opció d'esdevenir part de la Brussel·les bilingüe o continuar amb Flandes. Se suposa que, com a resultat de la seva naturalesa predominantment francòfona, una majoria preferirà esdevenir part de Brussel·les.

En una disputa relacionada, els polítics flamencs volen eliminar el dret dels ciutadans francòfons residents en aquestes comunitats (així com una sèrie de municipis adjacents propers a Brussel·les però situats a Flandes) de votar els partits francòfons en eleccions federals, o de tenir accés a tribunals bilingües a Brussel·les. Sostenen que la Brussel·les federal (pel que fa a eleccions regionals) ha de tenir el seu propi districte electoral (i judicial), mentre que els municipis propers, així com les altres comunitats situades als districtes de Halle-Vilvoorde, han d'esdevenir part d'un districte electoral (i judicial) monolingüe flamenc. Aquest desig d'organitzar la vida a Flandes sobre un fonament estrictament monolingüe contradiu els intents actuals d'un grup de pensadors acadèmics (i uns quants polítics) de reclamar un canvi en la llei electoral federal que faria que l'elecció d'uns 15-40 diputats federals depengués del suport transcomunitari (PAVIA, 2007). Els partidaris d'aquesta proposta addueixen que aquest enfocament d'«incentiu» electoral (inspirat en els escrits de L. Horowitz) poden contribuir a convertir la lògica actual d'una sola comunitat que preval durant les campanyes electorals (federals) en un sentit bicomunal.

De tota manera, el discurs d'aquests polítics flamencs que emfatitzen una aplicació estricta del principi de «territorialitat» a Flandes no està lliure de perills. En darrer terme, pot minar la posició de la minoria de parlants de neerlandès a Brussel·les. Per exemple, a les eleccions federals els seus vots ja no es podrien ajuntar amb els vots flamencs dels afores.

A més, és previsible un escenari en què la insistència flamenca en la territorialitat a la perifèria podria minar els drets bil·lingües dels parlants de neerlandès residents a Brussel·les. Una estratègia com aquesta només donaria resultat si els polítics parlants de neerlandès perdessin el seu interès per Brussel·les, cosa que no es poden permetre atesa la importància econòmica i política de la regió per al conjunt del país (vegeu abans).

#### *4.6. La Unió Europea com a força centrípeta*

La UE ofereix una benedicció ambivalent per a les aspiracions autonomistes de les regions belgues i de Flandes en particular. El mercat intern, la unió monetària, la justícia i els afers interiors i fins i tot el «mètode obert de coordinació» han erosionat algunes polítiques que tradicionalment coordinava el govern central (federal). El mercat intern ha reduït la rellevància del comerç nacional (intercomunitari) i ha contribuït a fer de l'economia belga una de les més obertes de l'OCDE. D'altra banda, la UE està molt implicada en polítiques com l'agricultura (a través de la política agrària comuna) o la política mediambiental (Beyers i Bursens, 2006a i b). Les regions controlen aquestes polítiques dins l'ordre nacional i com a tal, l'uropeïtzació també afecta els nivells d'autonomia regional (més que res regional i no tant comunitària). A més, la UE requereix que Bèlgica parli amb una veu al Consell, l'organisme clau de presa de decisions de la UE. S'ha establert un acord de cooperació per regular la participació de les regions i comunitats belgues durant les diverses fases del procés de presa de decisions de la UE i facilitar-ne la representació al Consell. No obstant això, tot i que Bèlgica pot haver desenvolupat intrincats mecanismes de coordinació que maximitzen l'apor-

tació de les regions belgues, el govern federal ha adquirit un paper de lideratge en unir les diverses veus regionals i ha aconseguit recuperar algunes de les seves atribucions perdudes. Bèlgica (tant el govern federal com les seves regions) no pot beneficiar-se de la manca d'una posició de consens. De fet, la capacitat de Bèlgica de promoure les seves preferències polítiques o de negociar intricats acords a nivell de la UE es veuria greument afeblida si no pogués aconseguir un acord a casa. La capacitat del govern federal de recuperar algunes de les potestats perdudes és especialment forta quan una reunió del Consell debat afers que són responsabilitat dels governs federal i regionals segons l'ordre federal nacional. El govern federal sovint assumeix el lideratge en la representació de Bèlgica en aquestes qüestions. A més, l'aportació de les regions es veu afeblida a causa del principi de «rotació», que fa que una regió o comunitat diferents representi Bèlgica cada sis mesos. Per comparació, el govern federal ofereix una representació contínua en els marcs rellevants del Consell (i, és clar, també al Consell Europeu) que li dóna una prerrogativa de creació d'agendes més forta.

Finalment, Bèlgica és un membre especial de la UE. Pel fet de ser amfitriona de la Comissió, el Comitè de les Regions, de la majoria de reunions del Consell d'Europa i (en paral·lel amb Estrasburg) del Parlament Europeu, Brussel·les ha esdevingut la capital de facto de la Unió Europea. A la UE no li pot interessar que alguns dels seus membres s'escindeixin (prendre decisions per a un club de +25 ja és prou complicat). I per la UE encara fóra pitjor que aquest país fos Bèlgica. Encara que la UE ha anat amb compte de no interferir en la política interior belga, el fet de no poder crear un govern federal quan procedia després de les eleccions de juny de 2007 va suscitar una resposta del president de la Comissió (Barroso). Va

advertir que Bèlgica té un «paper» a l'hora de mostrar a Europa com es poden governar complexes societats multinacionals d'una manera eficaç i enginyosa.

#### *4.7. Cap a una federació més descentralitzada però (encara) no una confederació*

En els preliminars de les eleccions federals de 2007, els representants dels partits flamencs van insistir a augmentar els canvis constitucionals. La seva reivindicació central era la descentralització de les prestacions per a nens i la política sanitària, més autonomia fiscal regional i la divisió de les circumscripcions electorals i judicials de Brussel·les-Halle-Vilvoorde en circumscripcions homogènies flamenca i de la Brussel·les bilingüe. Demanaven, invocant sovint el «bon governament», la «transferència» de polítiques que ara mateix Flandes només controla en part, com ara la política del mercat laboral. A causa de les diferents condicions laborals sobre el terreny (el problema essencial a Valònia i a Brussel·les és l'atur juvenil, i a Flandes l'atur entre la població gran), polítiques de mercat laboral diferents podrien funcionar de manera més eficaç en la gestió de situacions diferents al mercat laboral en regions diverses, i així ho afirmen els principals partits flamencs (vegeu per exemple Vandenbroucke, 2007; CD&V, 2007; Obert VLD, 2007). Els francòfons no estaven oberts a la majoria d'aquestes propostes de canvi. Segons el seu parer, un augment de cooperació interregional o la reforma d'algunes institucions centrals (com ara el Senat) oferirien solucions més adients per tractar aquests problemes. També insisteixen en què una d'aquestes reformes podria reduir la solidaritat interregional o erosionar el sistema d'assistència social de qualitat equipara-

ble al conjunt del país. A través de negociacions prolongades els partits francòfons van passar d'una posició durant les eleccions en què preferien l'*statu quo* institucional a una altra en què el desplegament del centre belga es veu inevitable, però a un ritme equidistant entre el que reclamen els flamencs i els francòfons estan disposats a concedir. Amb Brussel·les com a important nexa «institucional» que uneix totes dues comunitats lingüístiques i amb les «regles del joc» a nivell federal, aquest procés encara podria continuar un quant temps.

A la llarga, una possible direcció que està enfilant el federalisme belga és una federació reforçada amb més autonomia regional (també en afers fiscals), però amb la possibilitat de lleis de marc federal per coordinar accions legislatives regionals en àmbits polítics obertes a externalitats (com ara la política mediambiental). Això voldria dir que els polítics estan disposats a renunciar no tan sols al principi actualment sagrat d'una «manca de jerarquia» entre les normes legislatives federals i regionals, sinó també que accepten més llibertat regional per establir alguns dels seus propis impostos i oferir polítiques més especialitzades en benestar, educació, prevenció sanitària, etcètera. El Mètode Obert de Coordinació de la UE proporciona una interessant experiència d'aprenentatge com a mecanisme que vol combinar autonomia, flexibilitat i coordinació. Un escenari alternatiu no considera que l'objectiu final sigui una federació reforçada, sinó que aquesta serà un mitjà que permetrà la «transició de vellut» de Bèlgica des d'un estatus federal a un de confederal. En aquest escenari les dues comunitats lingüístiques destacades encara poden tenir un paper en el cogovernament de Brussel·les i el centre pot conservar la seva funció de «bústia» en afers europeus (vegeu Beyers i Bursens a). Amb la seu a Brussel·les, la UE estarà disposada a fer que el procés de desplegament belga continuï essent

relativament net i suau. Una transició com aquesta a un ordre confederal es podria qüestionar des del punt de vista de l'estabilitat institucional. Però per a l'estudiós de la gestió del conflicte ètnic, aquest resultat no es pot menystenir del tot.

## Bibliografia

- AERNOUDT, R. *Vlaanderen-Wallonië. Je t'aime moi non plus*. Roeselare: Roularta Books, 2006.
- AGRANOFF, R. *Accommodating Diversity. Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden: Nomos, 1999.
- ALEN, A i MUYLLE, K. *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*. Mechelen: Kluwer, 2003.
- BEYERS, J. i BURSENS, P. «The European Rescue of the Federal State: How Europeanization shapes the Belgian state», *West European Politics*, 2006a, 29: 5, p. 1057-1058.
- BEYERS, J. i BURSENS, P. *Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*. Leuven: Acco Academic Publishers, 2006b.
- BILLIET, J. Cita extreta d'Alen, A., Billiet, J., Van Rompuy, P. *et al. Vlaanderen op een Kruispunt. Staatsrechtelijke, Sociologische en Economisch Perspectieven-Rapport van de Club van Leuven*. Leuven: Leuven University Press, 1990.
- BILLIET, J., MADDENS, B. i FROGNIER, A-P. «Does Belgium (Still) Exist? Differences in Political Culture between Flemings and Walloons», *West European Politics*, 2006, 29: 5, p. 912-932.
- BRAUN, D. *Federalism and Public Policy*. Ashgate: Aldershot, ed. 2000.
- CANTILLON, B. De MAESSCHALCK, V., ROTTIERS, S. i VERBIST, G. «Social Redistribution in Federalized Belgium», *West European Politics*, 2006, 29: 5, p. 1034-1057.

- COMMITTEE OF THE REGIONS. *Devolution in the European Union and the Candidate Countries: Belgium*, 2003. Disponible a: <[http://www.cor.eu.int/en/documents/progress\\_democracy.htm](http://www.cor.eu.int/en/documents/progress_democracy.htm)>.
- DELPÉRÉE, F. i RENDERS, D. *Code Constitutionnel*, Brussel-les: Bruylant, 2005.
- DE RYNCK, S. i DEZEURE, K. «Policy Convergence and Divergence in Belgium: education and health care», *West European Politics*, 2006, 29: 5, p. 1018-1033.
- DESCHOUWER, K. «And the Peace Goes On? Consociational Democracy and Belgian Politics in the 21<sup>st</sup> Century», *West European Politics*, 2006, 29: 5, p. 895-911.
- DESCHOUWER, K. «Towards a regionalization of electoral trends in decentralized states? The case of Belgium and Spain» a Swenden, Wilfried i Maddens, Bart (eds.). *Territorial Party Politics in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2008.
- DEWACHTER, W. *De dualistische identiteit van de Belgische maatschappij*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Academie van de Wetenschappen, 1992.
- DE WINTER, L. i DUMONT P. «Do Belgian Parties Undermine the democratic chain of Delegation?», 2006, *West European Politics*, 29: 5, p. 957-976.
- DE WINTER, L. «Multi-level party competition and coordination in Belgium», a Hough, Dan i Charlie Jeffery, (eds.). *Devolution and Electoral Politics*. Manchester: University of Manchester Press, 2006, p. 76-95.
- DISTELMANS, B. i KOPPEN, J. «Deel I: Hoofddlijnen in de ontwikkeling van de faciliteitenproblematiek», a J. Koppen, B. Distlemans, i R. Janssens. *Taalfaciliteiten in de Rand. Ontwikkelingslijnen, conflictgebieden en taalpraktijk* (Brussel-les: VUB Press, 2002), p. 15-124.

- FILIPPOV, M., ORDESHOOK, P. C. i SHVETSOVA, O. *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- GELDERS, D. i FACON, P. «Het nachtvluhtendossier: een complexe materie voor beleid en communicatie», *Burger, Bestuur & Beleid*, 2004, 1: 4, p. 317-364
- GUNTHER, R., MONTERO, J. R. i BOTELLA, J. *Democracy in Modern Spain*. New Haven: Yale University Press, 2004.
- HOOGE, L. «Belgium: from Regionalism to Federalism», a Coakley, J. (ed.). *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, Londres: Frank Cass, 2003, 2a ed., p. 73-99.
- «Belgium: Hollowing the Centre», a Amoretti, U.M i Bermeo, N. (eds.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, p. 55-92.
- HUYSE, L. *Passiviteit, pacificatie en verzuimdheid in de Belgische politiek*. Antwerp: Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1971.
- JANS, M. T. *Federalism and the regulation of ethnonational conflict. Joint decision-making in the Canadian Federation and the Belgian Unitary State*. Dissertació de doctorat. Brussel·les: Vrije Universiteit, 2001.
- JANS, M. T. i HERBERT, T. «Living apart together: the Belgian intergovernmental cooperation in the domains of environment and economy», a Braun, Dietmar (ed.). *Public policy and federalism*. Ashgate: Aldershot, 2000, p. 142-176.
- KEATING, M. *Nations against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001, 2a ed.
- MADDENS, B. i VANDEN BERGHE, K. «The identity politics of multicultural nationalism: a comparison between the re-



- gular public addresses of the Belgian and Spanish monarchs (1990-2000)», *European Journal of Political Research*, 2003, 42, p. 601-627
- MEERSEMANN, E., BILLIET, J. i DEPICKERE, A. «De Communautaire Items. De Opinie van de Vlamingen over de Staatsstructuur en hun ethno-nationale identiteit», ISPO Bulletin, Sociology Department, KULeuven, 2002.
- NATIONAL INSTITUTE FOR STATISTICS BELGIUM (<http://www.statbel.fgov.be>) per a dades de cens de població.
- NBB (National Bank of Belgium) comptes 2005. Estadistiques de Finances Publiques, disponible a <<http://www.nbb.be/belgostat>>.
- PAVIA 2007: <<http://www.paviagroup.be>>.
- POIRIER, J. «Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium», *Regional and Federal Studies*, 2002, 12: 3, p. 24-25.
- QUEBEC COMMISSION, «Intergovernmental Fiscal Relations: Germany, Australia, Belgium, Spain, United States and Switzerland», Document de fons pel Simpsi Internacional sobre el Desequilibri Fiscal, Commission sur le déséquilibre fiscal, Govern del Québec, 13-14 setembre de 2001.
- SCHARPF, F. W. «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, 66 (1988), 1988, 3, p. 239-278.
- SWENDEN, W. «Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium», *Publius: the Journal of Federalism*, 2002, 32: 3, p. 67-88.
- «Territoriality versus Personality. Belgium and the Framework Convention for the Protection of National Minorities» a l'Anuari Europeu dels Afers de Minories. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 331-356.

- *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and thematic analysis* (Basingstoke: Palgrave-Macmillan), 2006.
- SWENDEN, W. i BRANS, M. «The hyphenated State. Multi-Level Governance and the Communities in Belgium: the case of Brussels», a Burgess, M. i Vollaard H. (eds.). *Territoriality in the European Union*. Londres: Routledge, 2006, p. 120-144.
- SWENDEN, W. i JANS, M. T. «Will it stay or will it go? Federalism and the Sustainability of Belgium», *West European Politics*, 2006, 29, p. 877-894.
- «Keeping Belgian federalism symmetrical: balancing good governance and solidarity», a Requejo, F. (ed.). 2008.
- TER-MINISSIAN, T. «Intergovernmental Relations in a Macro-economic perspective: an Overview», a Teresa Ter-Minissian. (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: International Monetary Fund, 1997), 1997, p. 3-24.
- VANDENBROUCKE, F. «Lakmoestest voor een sociale staatshervorming» (test per a una reforma de l'Estat social), portal web de Frank Vandenbroucke, viceprimer ministre del Govern flamenc i ministre de Treball, Formació Professional i Educació.
- VAN HOUTEN, P. «Public Opinion and Regional Autonomy Demands in Catalonia and Flanders: some comparative observations», Congrés de Política Territorial PSA, «UK Devolution in Comparative Perspective», Glasgow, 7-9 gener 2004.
- VERDONCK, M. i Deschouwer, K. «Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium», *Regional and Federal Studies*, 2003, 13: 4, p. 91-110.
- VERLEDEN, F. «Splitting the Difference. The radical approach of the Belgian parties», a W. Swenden i B. Maddens (eds.).

*Territorial Party Politics in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2008.

WATTS, R. L. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston: Queen's University Press, 1996.

WITTE, E. «Belgian Federalism: towards complexity and asymmetry», *West European Politics*, 1992, 15: 4, p. 95-117.

WITTE, E. i VAN VELTHOVEN, H. *Language and Politics. The Belgian case in a historical perspective*. Brussel·les: VUB Press, 1999.

## Documents de partits

### CD&V

CD&V 2007 «Samenwerken (aan zekerheid, aan veiligheid, aan rechtvaardigheid) werkt» Federaal verkiezingsprogramma, 10 de juny de 2007 [Cooperar (sobre seguretat i justícia) funciona, manifest de les eleccions generals, 10 de juny de 2007.

### Obert-VLD

Obert VLD 2007 «De Weg Naar de Open Dialoog. Aanzet voor een Nieuwe Staatshervorming» (el camí cap a un Diàleg Obert: Preparar-se per a una Reforma del Nou Estat, 2207).

## Articles de diaris

WINKELMANS, W. «Vlaanderen haalt twee keer de norm», dis·sabte 29 de desembre de 2007 (De Standaard on line: <<http://www.standaard.be>>)

WINKELMANS, W. «Vlaamse schuld smelt weg», (De Standaard on line: <<http://www.standaard.be>>)

## **7. L'Índia: unitat en la diversitat a través d'un federalisme en evolució**

**George Mathew**

Institute of Social Sciences, Nova Delhi

L'Índia no és un país federal clàssic. Per poder valorar-ne o entendre'n les particulars disposicions federals, cal considerar el context històric i geopolític en què es van formular, perquè en aquesta qüestió «el context és el rei». Les anàlisis de les disposicions federals existents segons principis bàsics o «ideals» de governament federal poden ser possibles «però només en un país o context particular.»<sup>1</sup> I així és en un context de postcolonialisme, la llarga lluita per la independència i les posteriors tasques de construcció nacional en un marc multiètnic i multicultural com es pot entendre més bé l'experiència de l'Índia amb el federalisme.

1 ANDERSON, George, «“Real” Federalism: a system that adapts to countries' needs», *Federations*, vol. 6, núm. 1, febrer/març, 2007.

## 1. El context històric

### 1.1. *El govern colonial britànic*

Ja el 1608, els britànics van arribar al subcontinent indi, i s'hi van establir a través de la British East India Company, la Companyia Britànica de les Índies Orientals («la Companyia»), a Surat (a l'actual Gujarat), i després van expandir la seva presència fins que, a començament del segle XVIII, la Companyia va esdevenir el *Raj* (o govern) *de les tres presidències*: Bengala, Bombai i Madràs. El 1858 la Companyia va transferir l'autoritat sobre el seu territori a la reina Victòria i l'Índia va passar a anomenar-se l'Imperi Indi Britànic.

A l'inici del segle XX, l'Imperi ocupava des de la Província de la Frontera Nord-occidental i el Panjab íntegre fins a l'extrem de la península del sud, incloent-hi Cap Comorin (o Kanyakumari) i més enllà, fins a Ceilan (avui Sri Lanka). Els territoris se n'estenien pel nord del Baluchistan, vorejant l'Afganistan, i Sind a l'oest, a través de tots els altiplans de l'Indo-Ganges, Bengala i Assam fins a Birmània. La influència se n'estenia a les regions independents del Caixmir, el Nepal, Sikkim, Bhutan i Manipur, i centenars de grans i petits estats principescos situats en diferents parts del subcontinent restaren feus seus.

Per poder governar amb èxit un territori tan enorme, els britànics van recórrer a la tàctica coneguda com «dividir per regnar». Governaven directament en algunes àrees i mitjançant representants (a través de l'actuació de líders locals) en d'altres. Les segones àrees s'anomenaven estats principescos i contenien el 45% del territori amb un 24% de la població.<sup>2</sup> La incapacitat

2 Quan l'Índia va esdevenir independent, 563 estats principescos es van unir a la Unió Índia. VAIKUNTHAM, Y. (ed.), *People's Movements in the Princely states*, Manohar: Delhi, 2004, p. 13.

tat dels anglesos per governar directament tot el subcontinent indi es pot explicar de dues maneres: primera, encara que aleshores l'exèrcit britànic era tecnològicament superior, s'enfrontava a una relativa escassetat de recursos militars perquè estava escampat per tot el món; segona, als estats nadius, els britànics es trobaven o bé amb una resistència organitzada, o bé amb una predisposició de les cases reials locals de supeditar-se als britànics a canvi de protecció i del manteniment de certs privilegis. Des d'un punt de vista tàctic, algunes parts de l'Índia eren més fàcils de conquerir formant aliances amb els dirigents nadius. Així, l'Imperi es va unir sota una corona però la gent va romandre profundament dividida amb múltiples lleialtats a subunitats polítiques.

Després del Motí de l'Índia de 1857, que diversos historiadors indis han descrit com la primera «Guerra d'Independència», en què la Corona es va apoderar de territoris governats per la Companyia de les Índies Orientals, els britànics es van ocupar de la reorganització de l'Imperi:

Es van crear nous districtes i províncies. Els quadres de les elits dirigents del funcionariat indi, amb el suport dels departaments de policia, forestals, de reg, etc., supervisaven la direcció de l'estat. Es va dedicar molta energia (i diners) en la construcció d'una xarxa de ferrocarril que travessava tot el territori en totes les direccions. Això va contribuir moltíssim a la unitat de l'Índia britànica, així com a la seva estabilitat, ja que els governants podien moure tropes ràpidament per prevenir qualsevol repetició del 1857.<sup>3</sup>

3 GUHA, Ramachandra, *India After Gandhi: The History of the World's Largest Democracy*, Picador India, 2007, p. XII.

L'Imperi llavors estava políticament unit, com no ho havia estat mai en la història recent de l'Índia. L'Imperi Sikh (1799-1849) governava la històrica regió del Panjab; l'Imperi Maratha (1674-1818) governava una tercera part de l'actual Índia; l'Imperi Mongol (1526-1857), la major part del subcontinent i parts de l'actual Afganistan; l'Imperi Vijayanagara (1336-1646) governava el sud de l'Índia; la Dinastia Kakiya (1083-1323) governava parts de l'actual Andhra Pradesh; l'Imperi Hoysala (1026-1343) governava parts dels actuals Karnataka, Tamil Nadu i Andhra Pradesh occidental; i l'Imperi Chola (250 AEC-1070 EC) governava Tamil Nadu. Mai, excepte potser sota l'Imperi Mogol durant un quant temps, els territoris de l'imperi colonial no havien estat governats com una sola unitat política estable abans d'imposar-se el govern britànic. En una societat dividida segons diversos eixos (religió i llengua, per exemple), els britànics van aconseguir governar l'Imperi mitjançant la força i van recórrer a una forma de govern molt centralitzada.

A pesar de la recent unitat política de l'Índia, encara hi havia profundes divisions religioses i lingüístiques. «Escòcia s'assembla més a Espanya que Bengala al Panjab»,<sup>4</sup> va escriure sir John Strachey (Membre del Consell General del Governador, 1868) per expressar la immensa diversitat de la població sotmesa. Això no hauria de sorprendre ningú, ja que l'Índia és un estat desproporcionat amb relació a qualsevol altre. «Formada durant molts milers d'anys com un país d'immigrants que portaven les seves pròpies cultures i tradicions, la diversitat de l'Índia és proverbial».<sup>5</sup> Les xifres actuals, segons el cens del

4 Sir John Strachey, citat a GUHA, Ramachandra, *India After Gandhi: The History of the World's Largest Democracy*, op. cit., p. XIII.

5 BHATTACHARYYA, Harihar, «Multiculturalism in Contemporary India», *International Journal on Multicultural Studies (IJMS)*, vol. 5, núm. 2, 2003, p. 152.

2001, indiquen que ocupa aproximadament 3,2 milions de quilòmetres quadrats, té una població de més de 1.000 milions d'habitants, i que gairebé totes les religions del món hi són presents, amb un 80,5% d'hindús, un 13,4% de musulmans, un 2,3% de cristians, un 1,9% de sikhs, un 0,8% de budistes, un 0,4% de jainistes i un 0,7% d'altres.<sup>6</sup> La diversitat lingüística no és menor; la població índia parla fins a tres-centes vint-i-cinc llengües o dialectes,<sup>7</sup> tot i que la Constitució índia («la Constitució») només reconeix vint-i-dues llengües oficials.<sup>8</sup> L'hindi és la llengua oficial de l'Índia, i el 41,03% de la població el parla.<sup>9</sup> L'anglès encara s'emptra més que l'hindi com a mitjà de relació entre membres de diferents comunitats lingüístiques. Amb independència dels altres estats, la llengua regional dels estats en qüestió i l'anglès s'usen majoritàriament com a llengua oficial. Els grups lingüístics que tenen els seus estats propis són els de parla hindi, bengalí, telugu, marathi, tàmil, gujarati, kannada, malaialam, oriya, panjabi, assamès, manipuri i caixmirià. Cadascuna de les llengües principals té una escriptura diferent que el lector d'una altra escriptura no reconeix. Dins i més enllà de la família d'aquests idiomes hi ha cinc-cents dialectes o més enmig d'innombrables variacions.

La qüestió de la llengua «nacional» va ser molt debatuda en temps de la Independència i arran de la regionalització de la política.

6 Cens de l'Índia: Primer informe sobre dades de Religió, Nova Delhi, Comissionat de Registre General i Cens, 2004.

7 El cens de 1991 enumerava divuit llengües oficials («programats») i noranta-sis de no programats. SINGH, Kumar Suresh, *People of India Introduction*, volum I, Oxford: Oxford University Press, 2002 (ed. revisada).

8 Les vint-i-dues llengües estan enumerades en el 8è annex de la Constitució índia. Són: assamès, bengalí, bodo, dogri, gujarati, hindi, kannada, caixmirià, konkaní, maithili, malaialam, manipuri, marathi, nepalès, oriya, panjabi, sànscrit, santhali, sindhi, tàmil, telugu, i urdú.

9 Cens de l'Índia 2001.



## 1.2. El moviment cap a la Independència

Dadabhai Naoroji i R. C. Dutt van exposar les seves reivindicacions nacionalistes/anticolonialistes la dècada de 1880. Les segones «se centraven en les distorsions que l'economia índia va patir per culpa del govern anglès i l'empobriment de la massa de la població a causa de “la fuita de riquesa” colonial de l'Índia cap a la Gran Bretanya durant el segle XIX.»<sup>10</sup> Sobre aquest tema, tots els integrants de l'Imperi (excepte potser aquells que es beneficiaven del govern colonial) van poder trobar un cavall de batalla comú. Per dir-ho d'una altra manera, contra un enemic comú, la gent de tot l'Imperi es podia unir al marge de les seves identitats col·lectives particulars, però un cop la Independència estigués a l'abast, la causa de la unitat s'esvairia així com la mateixa unitat, i de fet es va escaure que l'Índia i el Pakistan es van escindir.

El *Congrés Nacional Indi*<sup>11</sup> (o «Partit del Congrés») desitjava unir tothom sota una bandera però, en paraules de Ramachandra Guha, «no se'n va sortir del tot, ja que les castes baixes i especialment els musulmans mai es van acabar de creure les afirmacions del Congrés que era un autèntic partit “nacional”. Així, quan a la fi va arribar la independència política el 1947, no va arribar només a una nació, sinó a dues: l'Índia i el Pakistan.»<sup>12</sup>

10 PRAKASH, Om, «The Transformation from a Pre-Colonial to a Colonial Order: The Case of India», [En línia] <<http://www.lse.ac.uk/collections/economicHistory/GEHN/GEHN%20PDF/Transformation%20from%20a%20Pre-Colonial%20-%20m%20Prakash.pdf>>.

11 Una formació política creada el 1885 per A. O. Hume, Dadabhai Naoroji i sir Dins-haw Edulji Wacha. Mahatma Gandhi i Jawaharlal Nehru i sota el seu lideratge el moviment per la independència de l'Índia van assolir el punt culminant els anys quaranta i la independència del domini britànic el 1947.

12 GUHA, Ramachandra, *India After Gandhi: The History of the World's Largest Democracy*, op. cit., p. XIV.

### 1.3. La partició entre l'Índia i el Pakistan

L'*All India Muslim League* (AIML) [Lliga de Tots els Musulmans de l'Índia] fundada a Dhaka (avui la capital de Bangla Desh) desconfiava del Congrés Nacional Indi; tot i que el segon assegurava que era laic, una majoria hindú el dominava. Mohammed Ali Jinnah —que abans havia donat suport al projecte de la unitat nacional entre hindús i musulmans— va sentir el 1930 que la minoria musulmana estaria més bé apartada de l'Índia. Així, el 1940, a la conferència de l'AIML a Lahore, va declarar:

Els hindús i els musulmans pertanyen a religions, filosofies, costums socials i literatures diferents... Lligar dues nacions com aquestes en un sol estat, l'una com a minoria numèrica i l'altra com a majoria, ha de dur a un descontentament creixent i a la destrucció final de qualsevol teixit que el govern d'aquest estat hagi pogut crear.<sup>13</sup>

Jinnah no va ser el primer a adoptar en públic aquesta posició. El 1937, Veer Savarkar va declarar en el seu discurs presidencial: «Avui no es pot pretendre que l'Índia sigui una nació unitària i homogènia, sinó que, ben al contrari, hi ha dues nacions dins de la principal: els hindús i els musulmans». <sup>14</sup> Però Gandhi s'oposava a la partició, ja que creia que l'oposició entre l'hinduisme i l'islam no era prou gran i antagònica per justificar la idea de dues nacions.

Però el 1946, durant el Dia d'Acció Directa de la Lliga dels Musulmans d'agost de 1946, a Calcuta, el debat polític va cul-

<sup>13</sup> Mohammad Ali Jinnah, citat a «Partition of India».

<sup>14</sup> *Ibíd.*

minar als carrers i van morir cinc mil persones. Després, el nequit va fer que molts temessin fins i tot una guerra civil. Potser es podria haver organitzat una confederació amb un estat hindú i musulmà, però la història té una caràcter implacable i, en comptes d'això, va ser la segona opció, la partició de l'Imperi entre estats sobirans independents, la que es va imposar.

Louis Mountbatten, l'últim virrei de l'Imperi Indi Britànic va presentar el 3 de juny de 1947 l'anomenat Pla Mountbatten. Proposava dividir l'Imperi segons la línia traçada per sir Cyril Radcliffe, entre les zones de majoria hindú i les de majoria musulmana. No era gens fàcil, i potser era impossible i tot, ja que cap districte contigu a la línia era homogeni i allà on hi havia una majoria, també hi havia una minoria. Per això, després de la independència va haver-hi migracions massives a tots dos costats de la frontera. Gairebé un milió de persones van ser massacrades i desplaçades. L'abast de la violència era a «una escala de guerra.»<sup>15</sup> Tinguem en compte que avui el 13,4% de la població índia és musulmana: en xifres absolutes hi ha més musulmans a l'Índia que no al Pakistan. Així, l'Imperi es va dividir i va néixer l'Índia actual. El 1947 el Pakistan també incloïa l'est de Bengala, que més tard, el 1971, se'n va separar amb el nom de Bangla Desh. El Caixmir va esdevenir la poma de la discòrdia entre l'Índia i el Pakistan. L'afer va arribar a les Nacions Unides el 1948 i va motivar tres guerres entre el Pakistan i l'Índia, el 1965, el 1971 i el 1999. La major part de Jammu i Caixmir està sota control indi. Només una àrea de 78.114 km<sup>2</sup> està sota control paquistanès. L'estat gaudeix d'un lloc especial en virtut de l'article 370 de la Constitució índia.<sup>16</sup>

15 PANDEY, G., *Remembering Partition*. Nova Delhi: Cambridge University, 2002, p. 35-36.

16 Vegeu PURI, Balraj, *Jammu and Kashmir, Triumph and Tragedy of Indian Federalisation*, Nova Delhi: Sterling Publishers, 1981.

## 2. La federació Índia: estructura i cultura política

### 2.1. L'opció federal

Enlloc de la Constitució no s'empren els termes «Centre» i «Govern Central» (es van usar en l'Acta del Govern de l'Índia de 1919, i han estat substituïts per «Unió» i «Govern de la Unió»), però van romandre presents en la cultura política índia, i «fins i tot després que la nova Constitució entrés en vigor, la burocràcia no va poder desfer-se de la ressaca colonial i es van continuar usant aquests termes».<sup>17</sup>

Per què l'estructura federal de l'Índia és com és avui? La partició ho explica en part. Els dos factors d'estira i arronsa en el moment de la independència van ser determinants en la formació del sistema federal indi. L'un, abans de la independència, la limitació de poders de la Unió va ser acceptada pel «Partit del Congrés» una mica a contracor, «només per acomodar la Lliga Musulmana i mantenir l'Índia unida. Així que la partició va ser una realitat, ja no va caldre restringir les potestats del Govern de la Unió».<sup>18</sup> Ashis Banerjee és molt clar pel que fa a aquesta controvèrsia:

Fou sobre la base del Pla de Missió del Gabinet, que la Resolució dels Objectius de l'Assemblea Constituent va preveure un sistema federal amb estats forts i un centre dèbil. Però amb la retirada de la Lliga Musulmana i la declaració de la formació del Pakistan, les coses van fer un gir del tot oposat. En general es pensava que el manteniment de la unitat i la integritat del que

17 KASHYAP, Subhash C., «Union-States Relations in India», *Indian Journal of Federal Studies*, vol. 4, núm. 1, 2003, p. 29.

18 *Ibid.*, p. 29-30.

restava de l'Índia només era possible amb un centre fort. Conseqüentment, la idea federal fou minimitzada.<sup>19</sup>

D'altra banda, l'Índia, tot i que separada del Pakistan, encara era immensament diversa i per tant els pares fundadors havien d'optar per una estructura de govern en alguna mesura federal.

Segons explica amb encert Rasheeduddin Khan, «una nació federal és un mosaic de gent en què la identitat política unificada es reconcilia amb les diversitats socioculturals. Es caracteritza per la unitat de l'organització política i la pluralitat de la societat. És un conglomerat de segments les diverses identitats dels quals, basades en l'ètnia, la llengua, la religió, la regió etc., estan tanmateix políticament unides en sobirania territorial».<sup>20</sup> Balveer Arora i Nirmal Mukarji subratllen el factor d'identitats diverses quan diuen que «la preferència per una ordenació i una articulació de diversitats sorgeix de la necessitat de reconeixement polític del pluralisme social de base territorial».<sup>21</sup>

Si el federalisme s'ocupa només de les lleialtats territorials —un límit inherent al mateix federalisme— l'Índia ha anat més lluny. A més, com apunta Subhash C. Kashyap, «la Unió Índia no encaixa en cap dels models federals acceptats. El nostre pluralisme no és de base territorial. Cada indi té identitats múltiples».<sup>22</sup>

19 BANERJEE, Ashis, «Federalism and Nationalism. An Attempt at Historical Interpretation», *Federalism in India: Origins and Development*, Nova Delhi: Vikas Publishing House Pvt. Ltd., 1992, p. 52.

20 KHAN, Rasheeduddin, *Federal India: A Design for Change*, Vikas Publishing House Pvt. Ltd., Delhi, p. 29-30.

21 MUKARJI, Nirmal i ARORA, Balveer, «Introduction: The Basic Issues», *Federalism in India: Origins and Development*, Vikas Publishing House Pvt. Ltd., Nova Delhi, 1992, p. 2.

22 KASHYAP, Subhash C., «Union-States Relations in India», *op. cit.*, p. 35.

El Tribunal Suprem de l'Índia a *Bengala de l'Oest versus Unió de l'Índia* (1963) va interpretar que la Constitució «tenia clarament el propòsit de transmetre la naturalesa federal de l'estructura de l'organització política amb una posició subordinada als estats i un equilibri estructural-funcional a favor de la supremacia de la Unió».<sup>23</sup> Al capdavant, l'estructura federal de la Constitució es va concebre, en paraules de B. R. Ambedkar, només per a «la conveniència de l'administració».<sup>24</sup>

K. C. Wheare va descriure la Constitució índia com a «gairebé federal»,<sup>25</sup> i de fet, quan es llegeix la Constitució, es veu que és en gran part favorable a la Unió o nivell federal, i no tant als estats o unitats constituents. La transferència de potestats, així com les disposicions específiques de la Constitució, posen de manifest aquest desequilibri entre els diversos nivells de govern.

## *2.2. Els nivells de govern i les potestats que la Constitució els ha transferit: Unió i estats*

La Constitució conté una llista de qüestions sobre les quals la Unió i els estats poden legislar. També hi ha una llista de qüestions coincidents. En aquest punt, cal observar que el repartiment és molt favorable a la Unió.<sup>26</sup>

Les llistes incloses al setè annex de la Constitució defineixen el repartiment de potestats entre la Unió i els estats. Els

23 *West Bengal v. Union of India*, (AIR 1963 SC 1241), *ibíd.*, p. 30.

24 KASHYAP, Subhash C., «Union-States Relations in India», *op. cit.*, p. 34.

25 K. C. Wheare, *Federal Government*, Londres: Oxford University Press, 1971, p. 77, 177. Vegeu també Subash C. Kashyap, *op. cit.*, p. 32-33, que comparteix l'opinió de Wheare.

26 Vegeu *Schedule 1: Union List and Concurrent List (Jurisdiction)* per a una llista de qüestions seleccionades transferides a la Unió, en la Llista de la Unió i la Llista Coincident.

articles compresos entre el 245 i el 255 de la Constitució tracten les potestats legislatives de la Unió i els estats. Les següents potestats atorgades a la Unió per aquests articles tenen un clar efecte centralitzador: «potestats residuals de la legislació», «potestat del Parlament per legislar amb relació a una qüestió en la llista estatal en l'interès de la nació», i «potestat del Parlament per legislar amb relació a qualsevol altra qüestió en la llista de l'estat si és vigent una Proclamació d'Emergència». Així, la taula continguda en l'Annex 1 il·lustra el desequilibri de potestats —tant fiscal com legislatiu— en favor de la Unió.

La llista de la Unió tal com està esmenada té noranta-sis entrades que inclouen matèries d'importància nacional com els afers exteriors, defensa, seguretat, etc. La llista de l'estat consta de seixanta-sis matèries, mentre que en la llista concorrent n'hi ha quaranta-set. De tota manera, amb les esmenes constitucionals es van introduir molts canvis quant a les matèries. La llista concorrent no n'ha perdut cap; només n'ha guanyat. De les vint-i-set esmenes introduïdes, tretze es van fer en el primer període del primer ministre Jawaharlal Nehru, catorze durant el règim de la primera ministre Indira Gandhi (1966-1977; 1980-1984) i cap en la fase de governs de coalició multipartidistes posterior a 1989.<sup>27</sup>

Una de les qüestions polèmiques relacionades amb el poder executiu de la Unió és la potestat d'adherir-se a tractats internacionals (art. 253). «La ràpida globalització i liberalització han dut al Govern de la Unió a signar diversos tractats internacionals amb poca o gens consulta amb els estats. Els conflictes apareixen quan els interessos del centre difereixen dels dels estats. Encara que la potestat d'elaborar tractats rau

27 SINGH, M. P., «Federal Division of Responsibilities in India», *Indian Journal of Federal Studies*, vol. 1, gener 2004, p. 109-111.

en el centre, ha de consultar els estats abans de signar acords que afectin la jurisdicció de l'estat segons la Constitució. A més, el procés de consulta s'ha d'institucionalitzar al sistema de govern federal».<sup>28</sup>

Una altra qüestió molt controvertida han estat els casos de governadors que han tingut un paper fonamental en el soscaament del federalisme indi. La qüestió principal pel que fa a això té a veure amb el nomenament del governador per part del centre i el seu paper parcial en la formació i la destitució d'un govern estatal a instàncies del centre. Diversos comitès i comissions han examinat les controvèrsies sobre el governador. El Comitè de Reformes Administratives (1966-1969) i l'Informe del Comitè (1971) sobre els governadors van criticar amb fermesa els nomenaments polítics dels governadors i el seu abús de poder. Però s'han fet uns quants suggeriments concrets sobre els nomenaments i destitucions. La Comissió Sarkaria sobre les relacions Centre-estat (1988) recomanava que s'esmenés formalment la Constitució per exigir la consulta amb els governs estatals quant al nomenament del governador.

En virtut de l'art. 356 de la Constitució, si el president de l'Índia està convençut que s'ha generat una situació en què un estat no es pot governar segons les disposicions de la Constitució, es podria imposar el mandat presidencial. En general ha estat controvertit, ja que ha estat mal utilitzat diverses vegades per part de partits polítics per fer caure governs estatals que no afavorien els interessos dels partits que governaven a la Unió. En aquest context, un veredicta judicial remarcable, popularment anomenat cas *S. R. Bommai* (1994),<sup>29</sup> en què el

28 SAXENA, Rekha, «Treaty making powers: A case for "Federalisation" and "Parliamentarisation"», *Economic and Political Weekly*, 6 de gener 2007, p. 24-28.

29 *S. R. Bommai* contra Unió de l'Índia i d'altres, All India Reporter, Secció del Tribunal Suprem, 1994.



Tribunal Suprem es va allunyar de l'antiga pràctica de la reticència a revisar jurídicament les Proclamacions Presidencials i va declarar que les accions del centre sota l'art. 356 havien d'estar subjectes a una revisió jurídica.<sup>30</sup>

### 1. *Governos locals rurals i urbans*

Els governs locals (GL) a l'Índia són els *panchayats* (consells de poble per a les àrees rurals on viu el 70% de la població) i les municipalitats per a les àrees urbanes. Van existir de facto abans i durant el període britànic. Després de la independència es van incloure en els Principis Directius de la Constitució, que en no tenir força normativa, es va estendre per tota l'Índia la reivindicació d'incloure'ls al text articulat de la Constitució. El 23 de desembre de 1992 el Parlament va reformar la Constitució amb les esmenes 73 i 74, i avui són a la part IX i IXA de la Constitució de l'Índia. Arran d'aquestes esmenes, hi ha dues llistes addicionals de matèries transferides als governs locals (GL), en els annexos 11è i 12è de la Constitució, respectivament als GL en les àrees rurals i urbanes.

Les competències esmentades en els annexos 11 i 12, a diferència de les del 7è, no són obligatòries; només són suggeriments de llistes.<sup>31</sup> La transferència de competències a la jurisdicció dels GL es deixa per complet als estats i gairebé cap estat del país, tret de molt pocs, no vol transferir competències cap als *panchayats* i les municipalitats. Per això,

30 SAXENA, Rekha, *Situating Federalism in India: Mechanisms of Intergovernmental relations in Canada and India*, Monohar Publishers & Distributors, Delhi, 2006, p. 125.

31 Vegeu *Annexure 2: Rural and Urban LGs (Jurisdiction)* per a una llista de competències transferides als GL.

els GL topen amb moltes limitacions per desplegar tot el seu potencial democràtic i els drets constitucionals. Malgrat tot, des d'aquesta perspectiva, hem d'assenyalar que, al capdavall, el fet que no hi hagi una jurisdicció exclusiva és característic del repartiment del poder dels estats-unió. Si l'Índia és gairebé federal només als nivells de la Unió i de l'Estat, no es pot dir que sigui menys federal a nivell dels GL per aquest motiu.

Les esmenes 73 i 74, tal com actualment les apliquen els estats mitjançant les actes de conformitat, més o menys freqüen tan sols el «federalisme administratiu», ja que els *panchayats* i les municipalitats són lluny de «les institucions d'autogovern locals» segons el que preveu l'article 243G de la Constitució. Les paraules de K. C. Sivaramakrishnan reflecteixen aquesta opinió: «han estat dotats (els GL) de la responsabilitat de tenir cura del terrat de l'escola».<sup>32</sup>

En l'estructura federal de l'Índia, no hi ha espai perquè el Govern de la Unió tracti directament amb els GL. Per això ha d'obrir-se camí a través dels estats, i subministrar-los els incentius que els calen per transferir potestats cap avall.

## 2. Consells autònoms dels estats

El 7è annex divideix i distribueix en línies generals competències entre la Unió i els estats. Però els articles 370, 371 i 371A-I modifiquen aquesta generalitat per permetre disposicions de distribució de poder especials entre el govern federal i una mena particular d'estat (Jammu i Caixmir, estats del

32 K. C. Sivaramakrishnan, conferència a l'Institut de Ciències Socials el 7 de desembre de 2007.

nord-est, etc.). Això és així per acomodar les característiques del governament regional i ètnic.<sup>33</sup>

A més, la Constitució inclou disposicions especials per a l'administració de certes àrees anomenades «àrees programades»: el cinquè annex funciona en nou estats que tenen poblacions tribals (*adivasi* o aborígens) significatives; el cinquè annex de la Constitució preveu regions o districtes autònoms per a les àrees tribals dels estats d'Assam, Meghalaya, Tripura i Mizoram.

En un altre nivell, es van crear el Consell Gorkha Hill de Darjeeling (1988), el Consell Autònom de Bodoland (1993), que ara ha obtingut l'estatus de Consell Territorial de Bodoland (2003), el Consell Autònom de l'Àrea de Jharkhand (de 1994 fins a 2000, quan Jharkhand va assolir condició d'estat) i el Consell del Districte Hill Autònom de Ladakh (1995). Comprenien unitats descentralitzades d'un sol districte o més.

Aquestes disposicions especials es van aplicar després d'una agitació perllongada entre grups ètnics particulars que residien en aquestes àrees. Representen un dels nous tipus d'unitats descentralitzades que han aparegut com a resposta a les demandes populars d'autogovern a un nivell subestatal i confereixen més diversitat als arranjaments institucionals d'un sistema federal que evoluciona en un entorn multiètnic i multicultural. De tota manera, la limitació de les competències, les finances inadequades, l'autonomia insuficient i les intervencions del govern estatal han fet que els consells autònoms dels estats siguin ineficaces en l'execució de les seves funcions de desenvolupament. Segons B. K. Roy Burman, aquesta institució «representa més una retòrica política que una transferència sistemàtica de poder

33 MATHEW, George, «Republic of India» a *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Akhtar Majeed, et al. (eds.), Mc Gill-Queen University Press, Londres, 2006, p. 161.

i de funcions.»<sup>34</sup> Eren en àrees seleccionades, aplicades selectivament i en diverses etapes de funcionament «autònom».

Per resumir-ho, a l'Índia d'avui tenim, per tant, un sistema federal de tres capes: la Unió al capdamunt, els estats al nivell mitjà i de districte i per sota les institucions Panchayati Raj (IPR) als pobles, les municipalitats a les àrees urbanes i consells autònoms en altres àrees específiques.<sup>35</sup>

### *2.3. Descentralització de poders i aprofundiment de la democràcia: les esperances fomentades pel Panchayati Raj*

Per què és tan important la descentralització cap a les institucions del Panchayati Raj de les àrees rurals? La manca d'infraestructures, la producció agrícola decreixent i la migració desesperada a la cerca de feina temporal encara caracteritzen l'Índia rural a pesar dels seixanta anys de desenvolupament «planificat». Per aquest motiu, és vital per a l'Índia desenvolupar els seus pobles i implicar la població rural en el procés polític i la implementació de programes de desenvolupament. Els *panchayats* són el millor mitjà per fer-ho i el somni de Mahatma Gandhi era desenvolupar cada poble com una petita república, «independent dels seus veïns quant a les necessitats vitals però interdependent quant a moltes altres en què la dependència és una necessitat.»<sup>36</sup> Per a Gandhi, el lloc comú de la política (la *res publica*) hauria d'haver estat el poblat, i no la Unió, com sembla deduir-se del fet que esmentés

34 ROY BURMAN, B. K., «Federalism in Perspective: Problems and Prospects for North-East India», *Mainstream*, 7 d'agost 1993, p. 9.

35 Vegeu *Schedule 3: Three tier system under Indian federalism* per a una il·lustració del federalisme indi de tres capes.

36 GANDHI, Mahatma, «On Panchayati Raj», *Harijan*, 26 de juliol 1942, p. 238.

molt poc la segona. Concebia quelcom semblant a una confederació de pobles. Se suposava que tindrien totes i cadascuna de les potestats d'un estat sobirà:

El govern del poble estarà dirigit per un *panchayat* de cinc persones, elegit anualment pels habitants adults, homes i dones, que tinguin un mínim de requisits prescrits. Tindrien tota l'autoritat i jurisdicció requerides. Com que no hi hauria cap sistema de càstig en el sentit acceptat, aquest *panchayat* serà l'assemblea legislativa, el poder judicial i l'executiu combinats per poder funcionar en el seu any al poder...<sup>37</sup>

Els ideals de Gandhi van trobar oposició perquè, segons els punts de vista elitistes, la població rural de l'Índia era incapaç de governar-se a si mateixa.

D'altra banda, B. R. Ambedkar, l'arquitecte de la Constitució índia i d'una Casta Pogramada per naixement, havia vist que els *panchayats* eren la institucionalització de la injustícia i centres inhumans per a la gent pobre i de casta baixa. Era crític amb el nivell egoista en què aquelles «petites repúbliques» havien sobreviscut al llarg de la història índia. En el debat de l'Assemblea Constituent va dir:

L'amor dels indis intel·lectuals per la comunitat dels pobles és, de ben segur, infinit si no commovedor [rialles]. És degut sobretot als elogis ensucrats que els ha dedicat Metcalfe, que els va descriure com a petites repúbliques que gairebé tenien tot el que volien per a si mateixos, gairebé independents de qualsevol relació externa. [...] Jo sostinc que aquestes repúbliques-poblats han estat la ruïna de l'Índia. Per això em sorprèn que els que condemnen el provin-

37 Ibid.

cianisme i el comunisme es presentin com a defensors del poblat. Què és el poble si no un cau de localisme, un pou d'ignorància, d'estretor de mires i de comunisme? Em plau que l'esbós de la Constitució hagi descartat el poblat i hagi adoptat l'individu com a unitat.<sup>38</sup>

Així doncs, en aprovar-se la Constitució índia, l'única referència al Panchayati Raj era a l'article 40, que deia que «l'Estat emprendre accions a fi d'organitzar els *panchayats* dels poblats i dotar-los de tantes facultats i autoritat com calgui perquè puguin funcionar com a unitats d'autogovern».

Des de 1949, quan la Constitució va entrar en vigor, i fins a 1989, quan l'aleshores primer ministre Rajiv Gandhi va introduir el Projecte d'Esmena 64 per incloure els *panchayats* a la Constitució, va haver-hi un debat a escala nacional sobre el paper decisiu dels *panchayats* en el bon governament i el desenvolupament del país. La idea que va ocupar el centre de l'escenari era que el poble, contràriament a les opinions elitistes, era ben capaç d'autogovernar-se. Com l'informe de la Comissió Sarkaria esmentaria molt després, la majoria de la gent està molt interessada en les qüestions que troba amb caràcter immediat en l'ara i l'aquí. Per això, quan es tracta de l'aigua, menjar, sostre, poder i infraestructures, els vilatans són capaços d'establir prioritats i de participar en la creació de polítiques.

El Projecte d'Esmena 64 de la Constitució s'enfrontava a dues objeccions bàsiques a causa del seu rerefons polític: *a)* el projecte de llei passava per alt els estats i es veia com un instrument del centre per tractar directament amb les institucions del Panchayati Raj, i *b)* imposava un model uniforme

38 Debats de l'Assemblea Constituent, 4 de novembre de 1984, llibre núm. 2, volum núm. VII, Nova Delhi, Secretariat de Lok Sabha, p. 39.

per a tot el país en comptes de permetre que els estats individuals legislessin els detalls.

La motivació per estendre la representació a través dels *panchayats* també era mantenir l'ordre social i eliminar les causes de tensions socials.<sup>39</sup> Segons el ministre del Panchayati Raj, Shri Mani Shakar Aiyar, l'Índia ja no es podia permetre que continuessin sense resoldre's els problemes dels seus centenars de milions de pobres, com bombes de rellotgeria esperant per esclatar; era preferible donar-los representació i participació en la creació de polítiques que els afectaven de prop, i així «substituir les armes per les urnes».<sup>40</sup>

Era, a més, un canvi molt sensat perquè implicar els vilatans i aconseguir la seva participació en l'agenda de desenvolupament i el procés d'implementació equivalia a passar de la creació de polítiques dirigida des de dalt a una de dirigida des de baix, i d'aquesta manera es donava poder al poble.

Quan l'Índia va esdevenir independent, una idea poderosa, inspirada per Gandhi, era que els *panchayats* fossin «apolítics», en el sentit que els partits polítics haurien de ser apartats de les eleccions i el funcionament dels GL. El consens es considerava la millor manera d'assolir decisions. Però l'informe del Comitè sobre les institucions de Panchayati Raj (PRI) (1978), sota la direcció d'Asoka Mehta, proposava mesures per enfortir els *panchayats* mitjançant la participació dels partits polítics.<sup>41</sup> Ara, la participació dels partits polítics es considera positiva, ja que d'una banda porta una agenda més àmplia al nivell local mitjançant el partit polític, i de l'altra

39 Discurs del ministre del Panchayati Raj Shri Mani Shankar Aiyar, amb motiu del llançament del «Fòrum de Governança Local Índia-Brasil-Sud-Àfrica», 17 de gener de 2008, Nova Delhi.

40 *Ibid.*

41 *Informe del Comitè sobre les Institucions del Panchayati Raj*, Departament de Desenvolupament Rural, Govern de l'Índia, Nova Delhi, 1978.

tendeix a professionalitzar la tasca dels representats elegits a nivell local. Així, la participació dels partits polítics ha contribuït a integrar els GL en l'estructura política existent com una institució creïble. En aquest procés, també s'assoleix l'ideal de Mahatma Gandhi amb la revitalització i l'enfortiment del sistema *panchayat* als pobles.

La Constitució índia obliga els governs estatals a dotar de competències fiscals i responsabilitats de gestió els PRI i les municipalitats (article 243H i article 243X). Són els Govern dels estats els que decideixen les opcions fiscals dels GL tant rurals com urbanes sobre la recaptació i assignació d'impostos, tributs, quotes i tarifes, i els que els confereixen subvencions. Per als governs dels estats és obligatori constituir Comissions Financeres de l'Estat (CFE) segons els articles 243I i 243Y. Les CFE determinen els principis sobre la base de quines adjudicacions financeres poden fer els estats als PRI i les municipalitats. En general, els GL encara estan a la mercè dels estats. Però el Govern de la Unió, mitjançant el govern de l'estat, subministra la major part del finançament dels *panchayat* en la majoria dels estats. Aquestes transferències basades en subvencions de la Comissió de Planificació o dels ministeris de la Unió es fan com a Plans Patrocinats des del Centre (PPC). Molts d'aquests plans fan referència a les vint-i-nou qüestions de l'annex 11è, però les implementen diferents ministeris i departaments dels Govern de la Unió.<sup>42</sup>

La Comissió Financera de la Unió (CFU) proposa mesures necessàries per augmentar el fons consolidat d'un estat a fi de completar els recursos dels governs locals segons recomanacions fetes per la CFE (articles 280(3bb) i (3c)). Es pot

42 ALOK, V. N., «Local Government organisation and finance: Rural India», a Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, NW: Banc Mundial, 2006, p. 224.



indicar que la 12a CFU va dedicar molta atenció a enfortir l'àmbit d'interès fiscal dels GL.

#### *2.4. Institucions de relacions intergovernamentals*

En un sistema federal «ideal», la necessitat de relacions intergovernamentals (RIG) podria estar prop de cap ni una. Però és teòricament inversemblant que les jurisdiccions exclusives sobre matèries particulars es puguin atribuir hermèticament a diferents nivells del govern, i que aquestes unitats polítiques poguessin gestionar-se mínimament a llarg termini. Les RIG són per tant inevitables. Podem distingir dos tipus de RIG: disposicions institucionals formals i disposicions polítiques informals o «federalisme executiu». S'afirma que el «federalisme legislatiu» es caracteritza per ser dèbil com a eina de solució de disputes intergovernamentals, per la simple raó que la seva legitimitat popular queda eclipsada per la cambra parlamentària directament elegida. En aquest sentit, s'esperava que el Rajya Sabha representés els estats. No obstant això, el seu caràcter federal es dilueix per l'absència del principi d'igualtat de representació per a cada unitat federativa.<sup>43</sup> Durant els primers quaranta anys d'independència, el federalisme executiu ha estat la concreció de les RIG, tot evitant el conflicte de competències amb resolució judicial. Per això, si hi ha un conflicte entre dos nivells de govern, poden no estar disposats a plantejar el problema davant un tribunal i sí en canvi a negociar.

Durant uns quants anys, el procés federal ha quedat minvat per la prioritat d'assegurar la unitat i la integritat de

43 SAXENA, Rekha, «The Rajya Sabha: A federal second or secondary chamber?», *Indian Journal of Federal Studies*, 2007, p. 75-83.

l'Índia. Aquesta era també la preocupació principal de moltes comissions (per exemple el Comitè JVP, la Comissió Dar, la Comissió de Reorganització dels Estats, el Comitè Rajamanar, la Comissió Sarkaria, etc.)<sup>44</sup> establertes per examinar el funcionament del sistema federal.

L'Informe de la Comissió Sarkaria, presentat el 1988, era el més elaborat i oferia recomanacions innovadores. Recomanava entre altres coses que es convoqués un consell intergovernamental amb una autoritat i infraestructura adequades per inquirir, investigar i fer recomanacions en matèries de relacions interestatals, de manera continuada. Recomanava que es reunís quatre vegades l'any. I el que era més important, que evolucionés a partir del consens nacional. Més recentment, la Comissió Constitucional culpava la cultura política pel mal funcionament de les RIG: «Fa l'efecte», diu l'informe, «que l'autèntica font de molts problemes és la tendència a la centralització de potestats i l'ús indegut de l'autoritat.»<sup>45</sup>

### *Disposicions polítiques informals*

El Consell de Desenvolupament Nacional (CDN), com a exemple de federalisme executiu, es va establir per primer cop el 1952. Les discussions a les reunions del CDN no eren més que una façana, ja que tot el treball preparatori ja s'havia fet en privat abans de la reunió. El CDN es va establir mitjançant una «decisió administrativa per afavorir que el centre s'ocupi dels seus propis afers». Altres disposicions del federalisme executiu són reunions de funcionaris dels governs estatals, de nivells diversos segons la importància de la controvèrsia o

44 KASHYAP, Subash C., «Union-States relations in India», *op. cit.*, p. 31.

45 *Ibid.*, p. 32.

afer que calgui negociar, amb els seus homòlegs d'altres estats o governs de la Unió. No se'n pot subestimar la importància, ja que al capdavant fan que el sistema funcioni en un pla quotidià. Però és de les RIG Institucionals Formals, que se n'espera més pel que fa a la distribució del poder entre la Unió i els estats.

### *Relacions Intergovernamentals Institucionals Formals*

L'article 263 de la Constitució permet al president de la Unió convocar un Consell —el Consell Interestatal (CIE)— per a) investigar i aconsellar sobre les disputes que puguin haver sorgit entre els estats; b) investigar i debatre afers en els quals tots els estats o uns quants, o la Unió i un o més dels estats, tinguin un interès comú; o c) fer recomanacions sobre qualsevol d'aquests afers i, en particular, recomanacions per millorar la coordinació de les polítiques i les accions respecte d'aquest afer.

El CIE es va convocar per primera vegada el 1990, després que el Partit del Congrés perdés poder al Govern de la Unió. Aquest primer CIE es va convocar en gran part arran de les recomanacions de l'Informe de la Comissió Sarkaria. La majoria de les qüestions que va debatre el CIE tenien relació amb les disputes per l'aigua dels rius interestatals, els plans patrocinats pel centre, la transferència de competències financeres, el mandat del president, el paper dels governadors, el bon governament, etc. Mentre que el CDN va celebrar cinquanta-dues reunions fins el desembre de 2006, el CIE només en va fer deu fins a aquesta data. Això demostra que, comparat amb el CIE, el CDN es reuneix amb més regularitat i és un fòrum més important en l'àmbit del federalisme fiscal.

Cal destacar que els factors que influeixen el funcionament de les relacions intergovernamentals són el sistema de partits, els

grups d'interessos i els mitjans de comunicació, la geografia i la diplomàcia, la demografia, les fronteres interiors, la riquesa dels estats i les diferents capacitats i els contextos canviants.

Per resumir-ho, «el CDN i el CIE s'han mostrat dos mecanismes intergovernamentals culminants de gran importància, però no han realitzat tot el seu potencial. Per això cal protegir-los constitucionalment i racionalitzar-los funcionalment, sobretot en un clima en què el sistema polític indi segueix una trajectòria de federalització creixent que encara ha de portar el seu procés fins al desenllaç. Aquí s'ha suggerit que caldria fusionar aquests dos mecanismes en un fòrum culminant fonamental».<sup>46</sup>

### 3. L'Índia: la història d'èxit no explicada

Com ha aconseguit l'Índia arribar fins aquí intacta? Amb tanta diversitat cultural (religiosa, lingüística, ètnica, etc.), un llegat continu de conflicte intern i una rivalitat creixent entre grups desafectes, la pregunta que es planteja sovint és: com ha pogut l'Índia sobreviure com a estat en condicions de pobresa, analfabetisme i diferències regionals extremes? Segons ens recorda Ramachandra Guha, encara que sembli increïble, l'Índia ha aconseguit arribar a avui sense perdre territori i mantenint-se com a unitat política democràtica.<sup>47</sup>

Part de la resposta la trobem en l'adaptabilitat i la flexibilitat dels polítics indis, però la resposta rau sobretot en la seva

46 SAXENA, Rekha, *Situating Federalism: Mechanisms of Intergovernmental Relations in Canada and India*, Nova Delhi: Monohar, Nova Delhi, 2006, p. 307. Vegeu també SAEZ, Lawrence, *Federalism without a Centre*, Sage, Nova Delhi, capítol 4.

47 GUHA, Ramachandra, *India After Gandhi: The History of the World's Largest Democracy*, op. cit., p. XVI.

política de federalisme democràtic i multicultural. Una postura quant a la teoria del multiculturalisme sosté que és antagònic als projectes de «construcció nacional». Chandhoke creu que «l'auge del multiculturalisme ha significat el final de la “gran visió” de l'estat-nació culturalment homogènia, de la integració nacional».<sup>48</sup> Harihar Bhattacharyya assenyala que «els anomenats estats-nació a l'Índia són [...] molt diferents dels occidentals».<sup>49</sup> La solució a aquest debat tan acadèmic potser és que cal observar directament la mateixa idea d'estat-nació: deriva de l'ideal jacobí de final del segle XVIII. Amb relació a aquest ideal —que és un «isme» i prou— potser s'hauria de considerar que l'Índia és multinacional, i no un estat-nació; només llavors l'actual debat sobre «la construcció nacional» tindrà alguna rellevància.

El primer ministre de l'Índia, Jawaharlal Nehru, tenia les idees clares sobre la «construcció nacional». Es va oposar a l'assimilació forçada: «Un procés d'assimilació com aquest es desenvoluparia per si sol amb l'educació i els contactes, sense cap esforç especial.»<sup>50</sup> La seva defensa de la diversitat cultural de les remotes comunitats muntanyenques i tribals de l'Índia, demostra més que cap altra cosa el respecte que sentia pels grups més petits que temien l'assimilació i la pèrdua d'identitat amb relació a les cultures oficials i dominants de l'Índia. Assessorat per Verrier Elwin, Nehru va proposar cinc principis fonamentals per a la integració «nacional» de les tribus guerreres del nord-est:

48 CHANDHOKE, N. «The logic of recognition?», *Seminar (India)*, núm. 484, p. 35-39, citat a Harihar Bhattacharyya, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, p. 155.

49 BHATTACHARYYA, Harihar, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, p. 162.

50 *Ibid.*, p. 156.

1) Els pobles han d'evolucionar segons el seu propi geni i cal evitar imposar-los res. Hem de mirar d'impulsar-ne l'art i la cultura tradicionals de totes les maneres possibles. 2) Cal respectar els drets tribals en les terres i els boscos. 3) Hauríem d'intentar preparar i construir un equip de govern de la seva pròpia gent per realitzar les tasques d'administració i desenvolupament. 4) No podem administrar excessivament aquests àmbits ni aclaparar-les amb una munió de projectes. Més aviat hem de treballar plegats i no rivalitzant amb les seves institucions socials i culturals. 5) Hem de jutjar els resultats, no segons les estadístiques o la quantitat de diners gastada, sinó per la qualitat del caràcter humà que s'hagi desenvolupat.<sup>51</sup>

Nerhu va enfrontar-se a múltiples obstacles quan mirava d'aplicar la seva assimilació suau —el procés actual que va preveure no s'ha completat ni de bon tros— després de la independència. Aquests obstacles poden estar relacionats amb el que John Rex i Gurharpal Singh defineixen com el procés de canvi en les societats postcoloniales:

En les societats plurals d'abans, quan desapareixia el governant de la metròpolis, el poder passava sovint a un dels segments ètnics que havien passat a controlar l'estat. [...] Sigui qui sigui que hereti el poder en els territoris ara independents i abans colonials sovint ho farà sota la capa del nacionalisme.<sup>52</sup>

«El que no admet discussió», escriu Bhattacharyya, «és que l'Índia se n'ha sortit relativament, d'evitar la desintegració.»<sup>53</sup>

51 Jawaharlal Nehru al Prefaci a Una Filosofia per la NEFA (1957/1959), de Verrier Elwin, citat a Harihar Bhattacharyya, *op. cit.*, p. 157.

52 REX, John i SINGH, Gurharpal, «Pluralism and Multiculturalism in Colonial and Post-Colonial Society-Thematic Introduction», *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, vol. 5, núm. 2, 2003, p. 111.

53 *Ibid.*, p. 155.

### 3.1. Reorganització de l'Estat

Al començament, la manera índia de tractar la seva diversitat va consistir a reorganitzar els estats amb criteris ètnics i lingüístics. Per tant, «la majoria dels estats tenen alguns grups etnolingüístics i etnoreligiosos dominants (el Panjab, Jammu i Caixmir, nord-est)» però això encara és imperfecte, ja que les minories religioses i lingüístiques romanen en aquests estats.<sup>54</sup> A les dècades de 1950 i 1960 s'han assolit reorganitzacions de gran importància.

Aquest model de reorganització de l'Estat es remunta al període 1900-1920, quan el Congrés Nacional Indi es va reorganitzar segons «fronteres regionals lingüístiques» per tal de satisfer les necessitats dels grups ètnics.<sup>55</sup> I així a la Constitució, es van incloure els articles del 2 al 4 per poder continuar la reorganització a instàncies de la Unió. Permetien l'«admissió o creació de nous estats» i la «formació de nous estats i l'alteració d'àrees, fronteres o noms d'estats existents».

El primer pas que es va fer després de la independència va ser reduir el nombre d'estats de vint-i-set —que pertanyien a diferents categories i tenien potestats diferents com a vestigi dels privilegis concedits als estats principescos en temps dels britànics— a catorze, amb un estatus idèntic. Andhra Pradesh (1953) va ser el primer estat que es va crear després de la independència en reconeixement de la llengua telegu. L'Acta de Reorganització dels estats (1956) es va adoptar arran de la Comissió de Reorganització dels Estats (1953) que recomanava prosseguir la reordenació dels estats sobretot amb criteris lingüístics. L'única excepció a aquest principi en els anys següents

54 BHATTACHARYA, Harihar, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, p. 152.

55 *Ibíd.*, p. 159.

va ser el Panjab (1966), que es va crear amb criteris religiosos. Per això, aleshores era cert que l'«essència de la reclamació de condició d'estat sempre ha consistit en la congruència entre fronteres polítiques federals i fronteres etnolingüístiques del poble».<sup>56</sup>

La creació de l'estat Tamil Nadu fou un èxit d'acomodació del nacionalisme tàmil en les primeres etapes de la reorganització de l'Estat (mitjançant el reconeixement lingüístic). Però les darreres reorganitzacions dels estats han menat cap a una lògica diferent de l'etnolingüística. Així, en els nous estats de Chattisgarh (separat de Madhya Pradesh), Jharkhand (de Bihar) i Uttaranchal (d'Uttar Pradesh) no era la llengua allò que més definia la identitat. A l'estat d'Uttaranchal, els problemes relacionats amb l'ecologia de la regió, situada entre la plana i l'alt Himàlaia, va esdevenir el motiu dominant darrere la reivindicació de la condició d'estat. La creació del nou estat va permetre a la minoria —els pobles muntanyencs— esdevenir una majoria política a la seva pròpia terra i els va permetre afirmar els seus interessos en el desenvolupament econòmic.<sup>57</sup>

El federalisme s'ocupa, segons la teoria clàssica, de la jurisdicció de tipus geogràfic només pel que fa a la distribució de poder. Una àrea que no va assolir una reorganització de base lingüística durant molt temps és el nord-est de l'Índia, i aquest fracàs es podria explicar per la manca de força en la formulació de les reivindicacions.<sup>58</sup> Així, sembla que (a més de l'objectiu de la «bona administració» de la Unió a través de la primera fase de la reorganització dels estats) la redefinició de les fronteres estatals al capdavant es limitava sempre al procés geogràfic de distribució del poder polític.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>58</sup> MITRA, S.K. i LEWIS, A.R. (eds.), *Sub-national Movements in South Asia*. Segments, 1998, citat a Harihar Bhattacharyya, Nova Delhi, *op. cit.*, p. 153.



Per molt èxit que tingui el sistema de govern en la reorganització dels estats amb criteris etnolingüístics, continua essent cert que allò que aconsegueix amb aquesta reorganització és tan sols una simplificació de la realitat multicultural. Així, la majoria d'ahir sovint esdevé la minoria de demà. Això és cert pel que fa a la religió, i també a altres focus d'identitat. L'acomodació a l'Índia de la diversitat religiosa, en aquest aspecte, queda doncs fora de l'àmbit del federalisme tradicional.

### 3.2. *Laïcitat*

Com ja hem indicat, quant a l'acomodació de diversitats culturals l'Índia no s'ha limitat a traçar fronteres estatals segons criteris etnolingüístics. La diversitat religiosa de l'Índia va continuar essent molt important a pesar de la partició. Per això, com que «la religió també pot unir individus que aquestes altres estructures dividirien», l'Índia havia de fer alguna cosa per acomodar les forces comunitàries i contenir les forces comunalistes. Com que la religió és una destacada font d'identitat comuna, les forces comunitàries per força han de ser actives a l'Índia. Les forces comunalistes han situat, però, les comunitats religioses sota l'obscur focus dels mitjans de comunicació en menar a la violència els darrers anys. Segons Bhambhri, els comunalistes competius basats en conceptes alternatius al nacionalisme indi plantegen un seriós repte a la pràctica del secularisme de l'Estat indi. L'estat laic ha topat amb un repte fonamental en els partidaris de la política basada en la religió a l'Índia, i l'Estat indi ha mostrat una greu feblesa a l'hora de fer front aquest repte.<sup>59</sup>

59 BHAMBHRI, C. P., *The Indian state: Fifty years*, Delhi: Shipra publications, 1997, p. 267. Vegeu també BHARGAVA, Rajeev, «The Secular Imperative» a M. P. Singh i Rekha Saxena (eds.), *Political Science Annual 1997*, Nova Delhi: Deep and Deep, 1998.

Encara que el Congrés Nacional Indi es declarava laic, la Constitució no contenia cap esment de laïcitat en el moment de la Independència. En els debats de l'Assemblea Constituent van prevaldre diverses idees sobre què és la laïcitat: «La teoria de la laïcitat com a manca d'implicació, que separava la religió i l'Estat. La teoria que no hi ha vincles entre l'Estat i la religió, per evitar la degradació de la religió. La teoria de la igualtat de respecte de la «laïcitat», que respectava igualment totes les religions i concedia llibertat religiosa a tothom».<sup>60</sup> «En esperit», escriu Sanghamitra Padhy, «la Constitució mirava de fomentar una societat laica i plural basada en la neutralitat vers totes les religions. Es permetia la intervenció de l'Estat en els afers religiosos per aportar reformes socials, alhora que garantia la llibertat religiosa a tothom.»<sup>61</sup> La «laïcitat» es va introduir al preàmbul de la Constitució de 1976 mitjançant una esmena constitucional.

En el seu discurs inaugural al simposi nacional sobre «la lluita de l'Índia contra el comunisme» el 1986, Rajiv Gandhi va dir: «La laïcitat no pot ser indiferència a la religió, com he dit, ha de ser una direcció positiva tal com Gandhiji i Panditji ens havien demostrat. Hem de tornar a redesarrollar aquesta direcció en la situació actual, en la realitat d'avui, i tot seguit dur-la a cada racó del nostre país».<sup>62</sup> Així doncs, reconeixia de manera implícita que l'Índia havia fracassat en

60 JHA, Shefali, «Secularism in the Constituent Assembly Debates, 1946-1950», *Economic and Political Weekly*, 27 de juliol de 2002, citat a Sanghamitra Padhy, «Secularism and Justice: A review of Indian Supreme Court Judgements», *Economic and Political Weekly*, 20 de novembre de 2004, p. 5027.

61 PADY, Sanghamitra, «Secularism and Justice: A review of Indian Supreme Court Judgements», *Economic and Political Weekly*, 20 de novembre de 2004, p. 5027.

62 «Uphold secular values», Discurs inaugural al simposi nacional sobre «La lluita de l'Índia contra el comunisme», Nova Delhi, 8 d'octubre de 1986, [en línia] <<http://www.aicc.org.in/rajiv-speech-details.php?id=3>>.

aquest sentit per tal d'explicar que el comunisme hagués obtingut tant favor popular.

Sense teoritzar aquí si la laïcitat de l'Índia és del primer, segon o tercer tipus, podem assenyalar que l'Índia ha reconegut una categoria de drets col·lectius, diferents dels drets individuals, a membres de comunitats religioses; poden fer ús de les seves pròpies lleis personals, com en l'àmbit del matrimoni, per exemple.

#### 4. Perspectives futures de la federació multinacional

##### 4.1. *La naturalesa evolutiva del federalisme indi*

El federalisme indi no és estàtic. És evolutiu i dinàmic. Quan l'Índia travessa la sisena dècada d'independència, ha entrat de facto en l'era federal multinivell, un canvi radical respecte a ser tan sols una unió d'estats. A més, la cultura política ha mostrat uns quants canvis en els darrers anys, i ha demostrat que l'estructura constitucional és flexible en la seva aplicació per part dels diversos nivells dels governs.

La influència de la política en el funcionament del federalisme és gran; de fet pot alterar negativament els efectes que els textos legals havien de tenir segons els autors. Així, l'informe de la Comissió Sarkaria —que proposava passar de les relacions Unió-estats jeràrquiques a unes de consensuals— tal com l'aplica el CIE dóna esperances que es pugui produir el canvi. L'afirmació que la mateixa estructura constitucional té menys importància que la cultura política és força complicada. Sembla més aviat el contrari, en vista de les conclusions del CIE, que proposava un seguit d'esmenes constitucionals per salvaguardar l'estructura federal. El Partit del Congrés va

tenir un paper principal en la definició de la cultura política índia en un període de gairebé quaranta anys.

La primera vegada que el Partit del Congrés va veure que es reduïa la seva majoria al Parlament va ser el 1967. De seguida van sorgir tensions en les relacions entre la Unió i els estats. Indira Gandhi només va saber respondre a la crisi amb una reacció autoritària. Va «emprar diversos mètodes per derrotar els oponents. Va fer del Congrés un partit centralitzat i reglamentat. Tant la cultura com les institucions de la federació informal que hi havia hagut en el si del Congrés, especialment abans de les eleccions de 1967, pràcticament es van enfonsar. Les unitats estatals es van anar tornant més febles i dependents del centre polític del partit sota la direcció d'Indira Gandhi».<sup>63</sup>

El clima que aleshores travessava l'Índia era d'una gran tensió política. Hi havia moviments que tibaven en totes direccions: els pobres demanaven el canvi i desenvolupament, els veïns amenaçaven la sobirania de l'Índia des de fora, els secessionistes des de l'interior, etc. Així, el Govern de la Unió va aconseguir evitar la qüestió federal, perquè l'electorat estava preocupat per altres «qüestions cabdals». Indira va oposar-se als comunistes a Kerala d'una manera gens federal, va destituir governadors i primers ministres dels estats com un general amb soldadets de plom, l'Índia es va situar en govern d'emergència, etc.<sup>64</sup>

«La concentració de poders en mans de la primera ministra reflectia les tendències autoritàries del lideratge. El sistema

63 JAIN, S. K., *Party Politics and Centre-State Relations in India*, Nova Delhi: Abhinav Publications, 1994, p. 78.

64 Vegeu JAIN, S. K., *op. cit.*, p. 67-93 per a una explicació més detallada d'aquests esdeveniments. Vegeu també KOTHARI, Rajni, *Politics in India*, Nova Delhi: Orient Longman, 1970; RONALD DE SOUZA, Peter, *Contemporary India-transitions*, Nova Delhi: Sage Publications, 2002, capítol 10; SINGH, M. P. i SAXENA, Rekha, *India at the Polls: Parliamentary Elections in the Federal Phase*, Nova Delhi: Orient Longman, 2003.

del Congrés es va fer cada cop més dependent de la primera ministra i tot atac a la primera ministra es veia com un cop al sistema.»<sup>65</sup>

Cap a mitjan anys vuitanta l'edifici de la unitat política índia va començar a mostrar signes d'esquerdes i inestabilitat a causa de la concentració de poders. La Resolució Anandpur Sahib (1973), l'assassinat de la primera ministra Indira Gandhi (1984), la intensificació de l'agitació al Panjab, la precipitació de Jammu i Caixmir a condicions d'ingovernabilitat, l'auge d'aspiracions regionals militants, tot eren símptomes d'aquest esfondrament.

El Partit del Congrés sens dubte ha centralitzat el federalisme indi des de la Independència fins al 1989. Per tant, la transició de la política dominada pel Partit del Congrés a la política de coalicions el 1990 va marcar una nova era en el desenvolupament del federalisme. Tot i que l'Índia havia tingut una certa experiència de govern multipartidista el 1967 i el 1977, va ser a les eleccions de 1989, que l'Índia va entrar de debò en una nova era política:

Es podria dir que [la] fase irreversible de la federalització en realitat no va començar fins a les eleccions de Lok Sabha de 1989. Aquest va ser el punt d'inflexió en la configuració d'un sistema de partits, quan l'Índia va fer una transició definitiva del domini d'un sol partit a un sistema multipartidista. [...] Des de 1989 l'Índia ha presenciado un intens període de governament federal que sembla probable que continuarà en el futur immediat.<sup>66</sup>

65 MANORE, James, «Where Congress survived five states in the India's general election of 1977», *Asian Survey*, vol. XVIII, 8 d'agost de 1979, p. 758-803, esmentat a S. K. Jain, *op. cit.*, p. 84.

66 SAXENA, Rekha, «Recent Trends in Parliamentary Federal System: India and Canada», *Indian Journal of Federal Studies*, vol. 4, núm. 1, 2003, p. 76.

I avui, el model alternatiu del Govern del Front Unit està millorant significativament el federalisme amb «la transferència de més autonomia econòmica i administrativa als estats».<sup>67</sup>

#### 4.2. *El federalisme indi en l'era de la liberalització i la globalització*

Des de les reformes econòmiques de 1991, un altre desenvolupament que s'ha observat és la multiplicació d'organismes reguladors autònoms i semijudicials creats en virtut d'actes parlamentàries, per exemple: la Junta de Seguretat i Intercanvi de l'Índia (SEBI), l'Autoritat Central Reguladora de Telecomunicacions, l'Autoritat Central Reguladora d'Assegurances, etc. Aquest fenomen es qualifica de «federalisme sectorial».<sup>68</sup>

Sobre l'evolució de 1990, Rudolph i Rudolph han mantingut que l'«Índia ha passat d'una economia dirigida a una economia de mercat federal».<sup>69</sup> Això es basa en la idea de sobirania compartida i capacitat dels governs dels estats d'entendre la societat.

*El paper dels estats en la política econòmica exterior:* És habitual que els diaris i revistes indis informin sobre la regionalització de la política i la creixent influència dels dirigents de nivell estatal en l'escena internacional. Les visites de primers ministres indis a llocs com el Fòrum Econòmic Mundial

67 Roy, Ash Narain, «Cajoling and compromise drive India's multi-party system: Indian federalism bristles with paradoxes» [en línia] <[http://www.forumfed.org/en/products/magazine/vol7\\_num1/india\\_cajoling.php](http://www.forumfed.org/en/products/magazine/vol7_num1/india_cajoling.php)>.

68 SINGH, M. P. i DUA, B. D. (eds.), *Indian Federalism in the New millennium*, Delhi: Monohor, 2003, p. 379-435.

69 Lloyd Rudolph i Susanne Rudolph, 2001, «Iconisation of Chandrababu: Sharing Sovereignty in India's Federal Market Economy», *Economic and Political Weekly*, vol. XXXVI, núm. 18, 5-11 maig de 2003, p. 1541-1552.

de Davos, Suïssa, són molt comentades. Quan han rebut la visita de personatges dels negocis o la política globals, com ara Bill Clinton o Bill Gates, els primers ministres han generat titulars més enllà de l'Índia, i han mirat de projectar-se com a líders visionaris, d'envergadura comparable a la d'altres caps d'estat, incloent-hi el de l'Índia.

D'una banda, l'«argument bàsic» és que «les disposicions formals de la Constitució d'un país» poden donar al seu govern central «autoritat única per gestionar les relacions exteriors d'un país, recentment, el domini exclusiu del centre en aquesta àrea de mica en mica [...] s'ha afeblit arran de les activitats de les unitats/membres d'una unió federal».<sup>70</sup> Però a alguns analistes els fa l'efecte que això és una exageració.

L'avaluació de qualsevol cas demana atenció a tots dos bàndols de l'equilibri d'autonomia. Al marge dels nous papers que puguin assumir els estats, aquests no representen necessàriament un benefici clar en autonomia respecte al centre. Els guanys en un àmbit són contrarestats per les pèrdues en d'altres. Per exemple, mentre que els estats han aconseguit de facto una major llibertat en les negociacions amb inversors estrangers, en alguns casos, els organismes centrals han usurpat la seva capacitat de regular (o desregular) les activitats d'empreses dins les seves jurisdiccions. L'activista mediambiental Vandana Shiva ha afirmat que el 1998 els governs dels estats van ser il·legalment eludits quan el Comitè de Revisió sobre Manipulació Genètica del govern central va aprovar assajos en el camp genètic a Karnataka i Andhra Pradesh.

Els Rudolph destaquen el *model* canviant de contenció del centre, no la seva veritable reducció. Sostenen que les limita-

70 Vegeu JENKINS, Rob, «How Federalism Influences India's Domestic Politics of WTO Engagement (and is Itself Affected in the Process)», *Asian Survey*, vol. 43, núm. 4, 2003, p. 598-621.

cions fiscals al centre han «forçat els estats a dependre més de si mateixos» —cosa que, a la pràctica, vol dir que recorren al capital privat i a l'ajuda internacional al desenvolupament. El paper de l'Estat com a regulador ha mostrat una tendència a obstaculitzar l'autonomia de l'Estat. Per exemple, la Llei d'electricitat de 2000, una legislació iniciada des del centre, posa l'autoritat central sobre l'electricitat i les noves autoritats reguladores de l'electricitat centrals i estatals en una posició dominant respecte a la planificació i la gestió de l'electricitat estatal.

Els estats indis i el Banc Mundial: Durant els anys noranta (i ja en el nou mil·lenni) diversos governs estatals de l'Índia han establert negociacions i han assolit acords amb institucions econòmiques internacionals com ara el Banc Asiàtic de Desenvolupament i l'Organització Internacional del Treball. Alguns organismes d'ajuda bilateral, com el Departament per al Desenvolupament Internacional del Regne Unit, també han començat a centrar molts dels seus esforços directament en els governs dels estats.

Els fons recaptats d'aquests orígens ofereixen als governs dels estats l'oportunitat d'endegar un ampli ventall d'activitats: reestructurar els seus sistemes de regulació de l'electricitat, construir organitzacions basades en la comunitat, millorar els serveis sanitaris...

Hi ha diversos motius per considerar que les «activitats externes» dels estats indis estan mancades d'una veritable autonomia. El primer és la naturalesa legal dels acords amb les institucions financeres internacionals. El Banc Mundial s'ha convertit en la font més important de finançament del deute extern per als estats indis. De tota manera, els instruments de préstec del Banc Mundial especifiquen que el govern de l'Índia és el prestatari oficial, i no només el garant del préstec. Això posa el govern central en una posició més influent. No



és tan sols una feble cobertura legal. El govern de l'Índia ha conservat una gran capacitat de decisió a l'hora de determinar quines disposicions seran deduïbles. Ha exercit aquesta discreció diverses vegades.

L'evolució de la relació entre els governs dels estats i el Banc Mundial, tot i que certament ha constituït un procés important, poden dependre més del centre que no es pensa.

*Els estats indis i l'Organització Mundial del Comerç (OMC):* Si examinem l'autonomia en les seves dues dimensions —1) el ventall d'opcions polítiques disponibles; i 2) la capacitat dels estats per assolir els seus objectius polítics enmig de la volatilitat creada per l'exposició creixent al comerç—, podem veure les maneres en què l'OMC, com a actor extern, redueix, en comptes d'ampliar, l'autonomia dels governs estatals de l'Índia (i així genera en el procés més dubtes sobre la idea que els estats continuïn expandint el seu paper en la diplomàcia econòmica).

L'OMC no ofereix mecanismes formals per a les unitats subnacionals per influir en les seves deliberacions. I no obstant això, hi ha motius per esperar que els estats influeixin en qüestions sobre les quals els acords de l'OMC tenen jurisdicció. El primer és que els estats poden col·laborar a determinar les accions de l'Índia en el si de l'OMC. El segona, que durant el procés d'implementació, els governs dels estats poden posar en marxa l'ús de les disposicions de garantia que el govern de l'Índia va negociar per incloure als acords de l'OMC. En totes dues qüestions, els estats n'han sortit mal parats. A més, per fer un paper d'iguals en la determinació de les accions de l'Índia en el si de l'OMC, els estats haurien de demostrar que tenen influència no tan sols sobre les posicions negociadores de l'Índia, sinó també sobre el procés de presa de decisions que hi ha darrere els moviments de procediment indis en altres funcions de l'OMC, sobretot les relacionades amb la con-

format i la resolució de conflictes. Si és tenen en compte aquestes activitats encara es complica més el procés de determinar l'impacte *net* de la participació econòmica internacional de l'Índia en l'autonomia a nivell estatal.

#### 4.3. Regionalització

La federalització de l'Índia és un procés obert. Com ha explicat Carl Friedrich, la «diversitat federal» s'amplia amb el temps perquè «en el decurs de la democratització d'una societat, les comunitats regionals i lingüísticoculturals perfeccionen la seva organització i reclamen reconeixement en forma d'un conjunt d'institucions polítiques, incloent-hi garanties per la identitat de la comunitat en qüestió».<sup>71</sup>

La fi del domini del Partit del Congrés al Govern de la Unió ha tingut conseqüències cabdals en la regionalització del federalisme indi. Els governs de coalició van esdevenir l'ordre del dia i això va tenir implicacions positives de llarg abast per al federalisme indi. En el passat «s'ha acusat sovint el Govern de la Unió de no fer cas de les aspiracions dels diferents estats i regions. Les relacions econòmiques centre-estats sovint estaven sotmeses a molta pressió, amb els dirigents regionals que es queixaven de la parsimònia de Nova Delhi quant a l'adjudicació i la tramesa de fons als estats».<sup>72</sup> El discurs polític recent a l'Índia posa de manifest que el país s'encamina cap a un major grau de federalisme perquè els governs de coalició acomoden

71 FRIEDRICH, C. *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londres: Pall Mall Press, 1968, p. 135-136, citat a Harihar Bhattacharyya, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, p. 152.

72 PARANJOY, Guha Thakurta i SHANKAR, Raghuraman, *A Time of Coalitions-Divided We Stand*, Nova Delhi: Sage Publications, 2004, p. 344.

identitats i interessos diversos i la tendència és cap a una major descentralització de poder que acomodi la diversitat del país.<sup>73</sup>

El pas a una política de coalicions va esperonar el procés de regionalització, ja que permetia l'ascensió de nous partits polítics. Subhash C. Kashyap reconeix canvis decisius:

[...] Un desig molt estès d'una estructura més federal que impliqui la necessitat d'un major repartiment de poder i patrocini; l'ascensió d'una classe mitjana més gran i poderosa amb ambicions polítiques i conflictes d'oportunitats laborals; el desig d'identitats regionals o subnacionals com a mitjà per obtenir poder polític; i l'ascensió de la classe hisendada rica amb conflictes d'interessos en el comerç amb els altres estats, les pressions en les polítiques de preus per als productes de la granja, les regalies per als recursos naturals, etc.<sup>74</sup>

Rekha Saxena, amb la mirada posada en l'experiència política canadenca, conclou que la competència entre partits regionals s'ha revelat una contribució significativa al procés de federalització. Sens dubte, la regionalització pot tenir el mateix efecte a l'Índia. El CIE es va reunir per primera vegada en l'era posterior a 1990 i en efecte va tenir un impacte profund en les mateixes estructures federals.

#### *4.4. Coalicions federals*

Mentre el sistema de govern indi es tornava més federal, el sistema de partits esdevenia un sistema multipartidista en un sentit efectiu. Amb el rerefons d'una diversitat social enorme, la

<sup>73</sup> Ibid., p. 336-348.

<sup>74</sup> KASHYAP, Subhash C., «Union-States relations in India», *op. cit.*, p. 35-36.

coalició és inevitable i el Congrés també era de coalició de mena en els temps en què fou més dominant. Dels noranta en endavant, la presència de pocs partits nacionals i diversos partits regionals o d'escala estatal va produir el sorgiment de coalicions federals. Les coalicions federals proven de reconciliar identitats de fonament territorial dins un marc unit, fins i tot a manca d'ideologies compartides. És més fàcil aconseguir estabilitat en aquest tipus de coalició que no en les coalicions ideològiques i programàtiques, ja que les segones no poden arrencar d'arrel les aspiracions regionals i les ambicions territorials dels seus components. Per als partits polítics, les rivalitats motivades per la casta o la classe encara són significatives a nivell d'Estat i de *panchayat*, però les aspiracions regionals adquireixen importància quan la política depassa les fronteres estatals.

Sobretot, les anàlisis del viatge de la federació índia des del «gairebé federalisme» (Wheare) a un «gairebé confederacionalisme» (Verney) semblen apuntar la creixent influència dels partits regionals. Un dels motius en va ser la reacció a la tendència centralitzadora i l'afirmació de l'autonomia de l'Estat de la Sra. Gandhi.

Eleccions a la Lok Sabha (cambra baixa del parlament): Vots emesos en percentatges

Partits	1980	1984	1989	1991	1996	1998	1999	2004
Nacional	85	80	79	77	69	68	7	6
Partits estatals*	15	21	20	23	30	32	40	51

\*Partits estatals també inclouen altres grups.

Font: Informe estadístic sobre les eleccions generals de 2004 a la 14a Lok Sabha, Volum I (Extractes nacionals i estatals i resultats detallats), Comissió Electoral de l'Índia, Nova Delhi.

A les eleccions del 1989 el nombre d'escons obtinguts per partits regionals només fou de quaranta-cinc. En les onzenes

eleccions a la Lok Sabha l'escenari va canviar de manera espectacular. El triomf dels partits regionals va assolir el punt culminant. Semblava que el mandat havia de ser per a partits regionals, i van obtenir un total de cent trenta-set escons a la Lok Sabha. En les dotzenes eleccions a la Lok Sabha es va mantenir el triomf dels partits regionals, que es van assegurar un total de cent seixanta-un escons.

Quant al repartiment d'escons, els partits regionals dominen nou estats, ja que la meitat dels diputats d'aquests estats pertanyen a partits regionals. Entre aquests hi ha els estats més petits de Manipur, Meghalaya i Sikkim. A més d'aquests, aquesta categoria inclou Andhra Pradesh, Tamil Nadu, Orissa, Maharashtra, Harayana i Jammu i Caixmir. Els partits d'escala estatal dominen els estats de l'est, el nord-est i del sud. En la dotzena Lok Sabha, dos-cents vint escons d'un total de cinc-cents quaranta-tres estaven ocupats per partits d'un sol estat i multiestatals.

També s'ha assenyalat la probable continuïtat de l'actual tendència cap a una major federalització del sistema polític, ja que el govern de l'Aliança Democràtica Nacional (NDA) podria completar tot el mandat i el govern de l'Aliança Progressista Unida (UPA) segurament farà el mateix.<sup>75</sup>

#### *4.5. El paper del governador*

Alguns sectors han reclamat l'abolició del càrrec de governador, però els pares fundadors havien decidit mantenir aquest càrrec colonial en aquesta forma més que res per preservar la unitat i la integritat nacionals. Nehru va opinar a l'Assemblea Constituent que els governadors nomenats mantindrien en con-

75 SINGH, M. P. i SAXENA, Rekha, *Indian Politics: Contemporary Issues and Concerns*, Delhi: Prentice Hall of India, 2008, p. 156-159.

tacte el centre amb les unitats. Pot ser una de les raons per les quals diverses comissions no van recomanar-ne l'abolició i només van proposar unes quantes millores. Fins i tot els partits que no eren del Congrés, que havien estat a l'altre extrem dels actes governatius d'omissió i de comissió, tenen tan sols un criteri reformista quant a aquest punt. Per això, la seva rellevància i significació com a persona que fa d'enllaç amb el centre en el context de la unitat nacional ha guanyat partidaris en tot l'espectre polític divergent. En segon lloc, els pares fundadors no haurien confiat més poders discrecionals constitucionals en les matèries d'aturar lleis aprovades per l'assemblea legislativa estatal per a la conformitat del president, consultar el president abans de promulgar ordenances sobre certs afers, fer recomanacions per al mandat del president a l'Estat, i responsabilitat administrativa especial en els estats de l'Àrea del Cinquè i el Sisè Programes, si volguessin fer del governador un simple cap constitucional al dictat del president. Fins i tot quan es van plantejar la idea d'una federació laxa, planejaven donar al governador més potestats discrecionals. Així doncs, feia l'efecte que s'acceptava el governador com a peça important en el programa de solidaritat nacional, considerada tan important com els projectes de justícia social i democràcia.

L'Índia ha de concebre vies perquè els governadors estiguin més obligats a retre compte. Amb la introducció dels elements de control parlamentari en la qüestió de la designació i destitució es pot donar una major autonomia a la seva tasca.

#### *4.6. Descentralització de poders*

Diversos estudis sobre el funcionament dels PRI van arribar a la conclusió que els PRI van crear un ressorgiment als po-

blats. Van demostrar que estava sorgint dins dels PRI una direcció millor i més jove, que aquests organismes locals estaven creant més espais de poder que hauria d'ocupar el mecanisme competitiu de les eleccions democràtiques, que permetien que un gran nombre de persones adquirissin capacitat de lideratge a escala local, i conferien poder als representants del poble. La supervisió dels representats del *panchayat* elegit va millorar l'assistència de professors a les escoles primàries; va fer el gros de l'Administració més sensible i va ajudar a controlar la petita corrupció tant del personal subaltern com dels dirigents acabats d'elegir.<sup>76</sup> Per això es pot esperar un gran benefici de la continuïtat de la descentralització.

Per tal que els *panchayats* i les municipalitats puguin gaudir de més poder, tant la Unió com els estats han de perdre una mica de pes a favor seu, no tan sols per compartir les jurisdiccions que coincideixen, sinó també per «eliminar el monopoli del poder en totes les àrees i concentrar-se en el més indispensable seguint un principi de subsidiarietat».<sup>77</sup>

Nirmal Mukarji i Balveer Arora fan un al·legat a favor d'una evolució dels PRI des d'una institució administrativa vinculada al desenvolupament a un autogovern real: «llavors el federalisme a l'Índia es desplegaria en cascada; una federació de federacions. [...] Cal veure el federalisme multinivell com el mitjà estructural mitjançant el qual els autogovernos poden descendir fins als *panchayati rajs* dels pobles».<sup>78</sup>

76 Vegeu, per exemple, SHUKLA, L. P., *A History of Village Panchayats in India*, Dharwar: Institute of Economic Research, 1964; JATHAR, R. V., *Evolution of Panchayati Raj in India*, Dharwar: I.E.R., 1964; Informe d'un equip d'estudi sobre el Panchayati Raj a Rajasthan, de l'Associació d'Organismes Voluntaris per al Desenvolupament Rural, Nova Delhi, 1962; BAHESHWARI, B., *Studies in Panchayati Raj*, Delhi: Metropolitan Book Co., 1963.

77 KASHYAP, Subash C., «Union-States relations in India», *op. cit.*, p. 39.

78 MUKARJI, Nirmal i ARORA, Balveer, *Federalism in India: Origins and Development*, *op. cit.*, p. 270.

Anwar Shah presenta una nova visió dels GL que anomena governament basat en el ciutadà, i propugna un lideratge dels GL en un sistema multicentrat, multiordre o multinivell en què els ciutadans són els sobirans últims i diversos nivells de govern s'ocupen d'administrar el governament públic.<sup>79</sup>

Una altra evolució prevista del federalisme indi és la cooperació intergovernamental sobre matèries dels annexos 7è, 11è i 12è de la Constitució». També, com s'ha apuntat abans, el paral·lelisme de funcions entre els diferents nivells de govern és un dissuasiu per a l'autonomia dels nivells descentralitzats; això ha de canviar perquè pugui avançar la federalització. Els entesos tenen moltes esperances posades en el CIE, ja que és una institució molt pràctica en la reforma de l'estructura federal del sistema de govern.

Ara presenciem com els GL lluiten per aconseguir una porció adequada (o equilibri) de poder amb els estats. Els avenços fets per les RIG a nivell Unió-Estat des de 1990 són profecies d'un futur brillant per a l'autonomia dels GL i l'ampliació del seu paper en el governament de l'Índia.

## Conclusió

Passar de l'herència colonial britànica a la integració nacional després de la independència fou el gran repte que afrontà l'Índia en les seves primeres dècades com a república. L'Índia hi ha fet front seguint el camí del federalisme i la democràcia. El Partit del Congrés, la principal organització del moviment per la independència que va dependre de l'eufòria de la independència

79 SHAH, Anwar i SHAH, Sana, «The new vision of Local Governance and the evolving roles of Local Governments» a Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Development Countries*, op. cit., p. 41-42.



durant molt temps i va ser el partit dominant durant dècades, va tenir un impacte molt negatiu en la cultura política de la nova democràcia i en l'evolució del sistema federal indi. Però en els darrers anys hem presenciat com el federalisme indi evolucionava ràpidament a través de les polítiques de coalició. La base per al reconeixement de la condició d'estat també ha canviat amb el temps. Per tant, es pot esperar que es donin canvis duradors en la cultura política, ja que els polítics i els partits polítics s'hauran d'adaptar al motlle del federalisme.

Fins ara, l'Índia ha acomodat les seves múltiples diversitats a partir de l'admissió de les reivindicacions de condició d'estat. La condició d'estat és elogiada com a «marc institucional d'autonomia i descentralització que pot respondre més bé a la necessitat de desenvolupament i d'identitat».<sup>80</sup> Tanmateix, el procés de reconeixement de la condició d'estat és implícitament limitat. On ha d'acabar aquest moviment extensible per obtenir més poder polític, per una *res publica* més propera a les comunitats?

L'avidesa de poder que impulsa les reivindicacions extensibles de la condició d'estat no poden en teoria depassar la total descentralització cap als GL. Ara sembla que l'Índia s'inclina cap a l'ideal de Gandhi de la «Petita República». Si calen més canvis en el nivell polític o institucional per assolir autogovern de base amb una descentralització ideal, també calen molts canvis en el pla social, ja que un «*panchayat* és un microcosmos de la societat de la qual el poble en forma part. Els nobles ideals d'«institucions d'autogovern» com les que s'exposen a la 73a esmena de la Constitució no es poden fer realitat en l'actual societat injusta».<sup>81</sup>

80 BHATTACHARYYA, Harihar, «Multiculturalism in Contemporary India», *op. cit.*, p. 162.

81 MATHEW, George, «Federalism, Local Government, and Economic Policy», *The India*

Si es treballa a través dels GL (en comptes de jeràrquicament per damunt seu), la Unió i els estats poden ser testimonis d'un creixement en la «qualitat del caràcter humà», per citar els principis fonamentals de Nehru, i deixar enrere l'experiència del poble de B. R. Ambedkar. Fomentar el desenvolupament de les qualitats humanes és, en darrera instància, la raó de ser del govern.

## Bibliografia

- ALOK, V. N. «Local Government Organisation and Finance: Rural India», Anwar Shah (ed.). *Local Governance in Developing Countries*. NW: Banc Mundial, 2006, p. 224.
- ANDERSON, G. «“Real” Federalism: A system that adapts to countries' needs», *Federations*, vol. 6, núm. 1, febrer/març 2007.
- BAHESHWARI, B. *Studies in Panchayati Raj*, Delhi: Metropolitan Book Co., 1963.
- BANERJEE, A. «Federalism and Nationalism. An Attempt at Historical Interpretation», *Federalism in India: Origins and Development*. Nova Delhi: Vikas Publishing House, 1992. Pvt. Ltd.
- BHAMBHRI, C. P. *The Indian state: Fifty years*. Delhi: Shipra Publications, 1997.
- BHATTACHARYYA, H. «Multiculturalism in Contemporary India», *International Journal on Multicultural Studies (IJMS)*, vol. 5, núm. 2, 2003, p. 152.

- BURMAN, B. K. R. «Federalism in Perspective: Problems and Prospects for North-East India», *Mainstream*, 7 d'agost de 1993, p. 9.
- DHAVAN, R. «Indian Federalism and Its Discontents: A Review», *Typescript*, 1996.
- DHAVAN, R. i Saxena, R. «The Rewriting on Indian Federalism: Constitutional Amendments, Statutory changes and the executive power revisited», *Typescript*, 2006, p. 20-21.
- DUA, B. D. i SINGH, M. P. (ed.). *Indian federalism in the new Millennium*. Delhi: Monohar Publishers & Distributors, 2003.
- GANDHI, M. «On Panchayati Raj», *Harijan*, 26 de juliol de 1942.
- GOPAL JAYAL, N. et al. (eds.). *Local Governance in India*. Delhi: Oxford University Press, 2006.
- GUHA, R. *India after Gandhi: The History of the World's Largest Democracy*. Picador India, 2007.
- GUHA, T. P. i RAGHURAMAN, S. *A Time of Coalitions-Divided We Stand*. Nova Delhi: Sage Publications, 2004.
- JAIN, S. K. *Party Politics and Centre-State Relations in India*. Nova Delhi: Abhinav Publications, 1994.
- JATHAR, R. V. *Evolution of Panchayati Raj in India*. Dharwar: Institute of Economic Research, 1964.
- JENKINS, R. «How Federalism Influences India's Domestic Politics of WTO Engagement (and is Itself Affected in the Process)», *Asian Survey*, vol. 43, núm. 4, 2003, p. 598-621.
- KASHYAP, S. C. «Union-States Relations in India», *Indian Journal of Federal Studies*, vol. 4, núm. 1, 2003, p. 29.
- KHAN, R. *Federal India: A Design for Change*. Delhi: Vikas Publishing House Pvt. Ltd.
- KOTHARI, R. *Politics in India*. Nova Delhi: Orient Longman.
- KUMAR, P. «The National Parties and The Regional Allies: A Study in the Socio-Political Dynamics», a Ajay K. Mehra et

- al. (eds.). *Political Parties and Party Systems*. Nova Delhi: Sage Publications, 2003, p. 305.
- MATHEW, G. «Federalism, Local Government, and Economic Policy», *The India Handbook: Prospects onto the 21st Century*. Chicago: Fitzroy Dearborn Publishers, 1997.
- «Republic of India», a *Distribution of Powers and responsibilities in Federal Countries*, Akhtar Majeed, et al. (eds.). Londres: Mc Gill-Queen University Press, 2006.
- MUKARJI, N. i ARORA, B. «Introduction: The Basic Issues», *Federalism in India: Origins and Development*. Vikas Publishing House Pvt. Ltd., 1992, Nova Delhi.
- PADHY, S. «Secularism and Justice: A review of Indian Supreme Court Judgements», *Economic and Political Weekly*, 20 de novembre de 2004, p. 5027-5032.
- PRAKASH, O. «The Transformation from a Pre-Colonial to a Colonial Order: The Case of India», Report of a Study team on Panchayati Raj in Rajasthan, de l'Associació d'Organimes Voluntaris per al Desenvolpament Rural, Nova Delhi: 1962.
- REX, J. i SINGH, G. «Pluralism and Multiculturalism in Colonial and Post-Colonial Society-Thematic Introduction», *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, vol. 5, núm. 2, 2003, p. 111.
- RONALD DE SOUZA, P. *Contemporary India: Transitions*, Nova Delhi: Sage Publications, 2000.
- ROY, A. N. «Cajoling and compromise drive India's multi-party system: Indian federalism bristles with paradoxes».
- RUDOLPH, L. i RUDOLPH, S. «Iconisation of Chandrababu: Sharing Sovereignty in India's Federal Market Economy», *Economic and Political Weekly*, vol. XXXVI, núm. 18, 5-11 de maig de 2001, p. 1541-1552.
- SAEZ, L. *Federalism without a Centre*. Nova Delhi: Sage, 2002.

- SAXENA, R. (ed.). *Mapping Canadian Federalism for India*. Delhi: Konark Publishers, 2002.
- SAXENA, R. «Strengthening Federal Dialogue: Role of CDN and ISC», *Contemporary India, Journal of the Nehru Memorial Museum and Library*. Nova Delhi, 2002, vol. 1, núm. 3, juliol-setembre de 2002, p. 51-63.
- «Inter-Governmental Relations in Canada and India», *Indian Journal of Federal Studies*, 2003, p. 59.
- «Recent Trends in Parliamentary Federal System: India and Canada», *Indian Journal of Federal Studies*, 2003, p. 76.
- «Treaty making powers: A case for “Federalisation” and “Parliamentarisation”», *Economic and Political Weekly*, 6 de gener de 2007, p. 24-28.
- *Situating Federalism: Mechanisms of Intergovernmental Relations in Canada and India*. Delhi: Monohar Publishers & Distributors, 2006.
- SHAH, A. (ed.). *Local Governance in Developing Countries*. NW: Banc Mundial, 2006.
- SHUKLA, L. P. *A History of Village Panchayats in India*. Institute of Economic Research, Dharwar: 1964.
- SINGH, A. K. «Coordination Centre-State Relations, Role and Relevance of the Inter State Council», *Indian Journal of Federal Studies*, vol. 3, núm. 2, 2002, p. 155.
- SINGH, M. P. «Federal Division of Responsibilities in India», *Indian Journal of Federal Studies*, vol. 1, gener de 2004, p. 109-111.
- SINGH, M. P. i SAXENA, R. *India at the Polls: Parliamentary Elections in the Federal Phase*. Nova Delhi: Orient Longman, 2003.
- VERNEY, D. V. «How has the Proliferation of Parties Affected the Indian Federation? A Comparative Approach», a Zoya

Hasan, *et al.* (eds.). *India's Living Constitution: Ideas, Practices and Controversies*. Delhi: Permanent Black, 2002.

WHEARE, K. C. *Federal Government*, Londres: Oxford University Press, 1971.

## Documents del govern

*Informe del Comitè sobre les Institucions Panchayati Raj*, 1978, Departament de Desenvolupament Rural, Govern de l'Índia, Nova Delhi.

## Judicis

«S.R. Bommai vs. Unió de l'Índia i altres», 1994, *All India Reporters*, Secció del Tribunal Suprem.

«Bengala Occidental v. Unió de l'Índia», 1963, *All India Reporter*, Secció del Tribunal Suprem 1241.

# Apèndix 1

## Punt 1: Llista de la Unió i Llista Concorrent (Jurisdicció)

Unió	Concorrent
[...]	
52. Indústries, el control de les quals per part de la Unió el Parlament declara d'interès públic per llei.	
[...]	
54. Reglamentació de mines i desenvolupament de la mineria en la mesura en què el Parlament declari per llei que aquesta reglamentació i el desenvolupament sota el control de la Unió és d'interès públic.	
[...]	
61. Conflictes industrials que impliquin treballadors de la Unió.	5. Casament i divorci; nadons i menors; adopció; testaments, intestats i successió; família conjunta i divisió; totes les matèries respecte a les quals les parts en procediments judicials fossin immediatament anteriors a la vigència d'aquesta Constitució subjectes a la seva llei personal.
[...]	
70. Servei Públic a la Unió; Serveis a tot l'Índia; Comissió del Servei Públic de la Unió.	6. Transferència de la propietat que no sigui sòl agrícola; registre d'escriptures i documents.
[...]	
72. Eleccions al Parlament, a les Assemblees legislatives dels estats i als càrrecs de president i vicepresident; Comissió Electoral.	7. Contractes, incloent-hi l'associació, organisme, contractes de transport i altres formes especials de contractes, llevat dels contractes relatius al sòl agrícola.
[...]	
75. Emoluments, dietes, privilegis i drets relatius a l'excedència del president i de l'Administració, els sous i dietes dels ministres de la Unió, els sous, dietes, i els drets amb relació al permís d'absència i altres condicions de servei de l'interventor i auditor general.	8. Greuges processables.
76. Auditoria dels comptes de la Unió i dels estats.	[...]
[...]	
78. Constitució i organització (incloent-hi vacances), dels Tribunals Superiors, tret de les disposicions relatives als	20. Planificació econòmica i social.
	[...]

oficials i funcionaris de tribunals superiors; les persones amb dret a exercir davant els Tribunals Superiors.

[...]

80. Ampliació de les atribucions i jurisdicció dels membres d'una força de policia pertanyent a qualsevol estat a qualsevol zona fora d'aquest estat, però no a fi que la policia d'un estat exerceixi les competències i la jurisdicció en qualsevol àrea fora d'aquest estat sense el consentiment del govern de l'estat en el qual es troba aquesta zona; ampliació de les atribucions i jurisdicció dels membres d'una força de policia pertanyent a qualsevol estat a les zones de ferrocarril fora d'aquest estat.

[...]

82. Impuestos o ingresos excepte els ingresos de l'agricultura.

83. Drets de duana incloent-hi els drets d'exportació.

84. Impuestos del comerç interior sobre el tabac i altres béns manufacturats o produïts a l'Índia excepte:

(a) begudes alcohòliques per al consum humà;

(b) opi, cànem indi i altres drogues narcòtiques, incloent-hi preparats medicinals i productes d'higiene que continguin alcohol o qualsevol altra substància inclosa en els subapartat *b* d'aquesta entrada.

85. Impost de societats.

86. L'impost sobre el valor capitalitzat dels actius, exclusiu de sòl agrícola, de particulars i empreses; impostos sobre el capital d'empreses.

87. Impost de l'Estat relatiu a la propietat que no sigui de sòl agrícola.

88. Impuestos relatius a la successió de la propietat que no sigui sòl agrícola.

89. Impuestos de veciment sobre béns o passatgers, transportats per tren, mar o aire; impostos sobre bitllets de tren i mercaderies.

25. Educació, incloent-hi l'educació tècnica, mèdica i universitats, subjepte a les disposicions de les entrades 63, 64, 65 i 66 de la Llista I; formació per al treball ocupacional i tècnica.

[...]

34. Control de preus.

35. Vehícles propulsats mecànicament incloent-hi els principis sobre els quals es recaptaran els impostos sobre aquests vehícles.

36. Fàbriques.

37. Calderes.

38. Electricitat.

39. Diaris, llibres i premsa escrita.

[...]

41. Custòdia, gestió i eliminació de la propietat (incloent-hi el sòl agrícola) declarada per llei propietat evacuada.

42. Adquisició i requisició de la propietat.

[...]



90. Els impostos que no siguin drets de timbre sobre les transaccions en les borses i els mercats de futurs.

91. Les taxes d'efectes timbrats en matèria de lletres de canvi, xecs, pagarés, coneixements d'embarcament, cartes de crèdit, polítiques d'assegurances, la transferència d'accions, obligacions, poders i rebuts.

92. Impostos sobre la venda o compra de diaris i els anuncis que s'hi publiquen.

92A. Impostos sobre la venda o compra de béns diferents dels diaris, quan la venda o la compra es duu a terme en el decurs del comerç o intercanvi interestatal.

92B. Impostos sobre les trameses de mercaderies (tant si la tramesa és a la persona que la fa com a qualsevol altra persona), si aquesta partida es realitza en el decurs del comerç o intercanvi interestatal.

[...]

97. Qualsevol altre afer no enumerat a la Llista II o III, incloent-hi qualsevol altre impost no esmentat en cap d'aquestes llistes.

[...]

---

Font: 7a Llista de la Constitució.

## Punt 2: GL urbans i rurals (Jurisdicció)

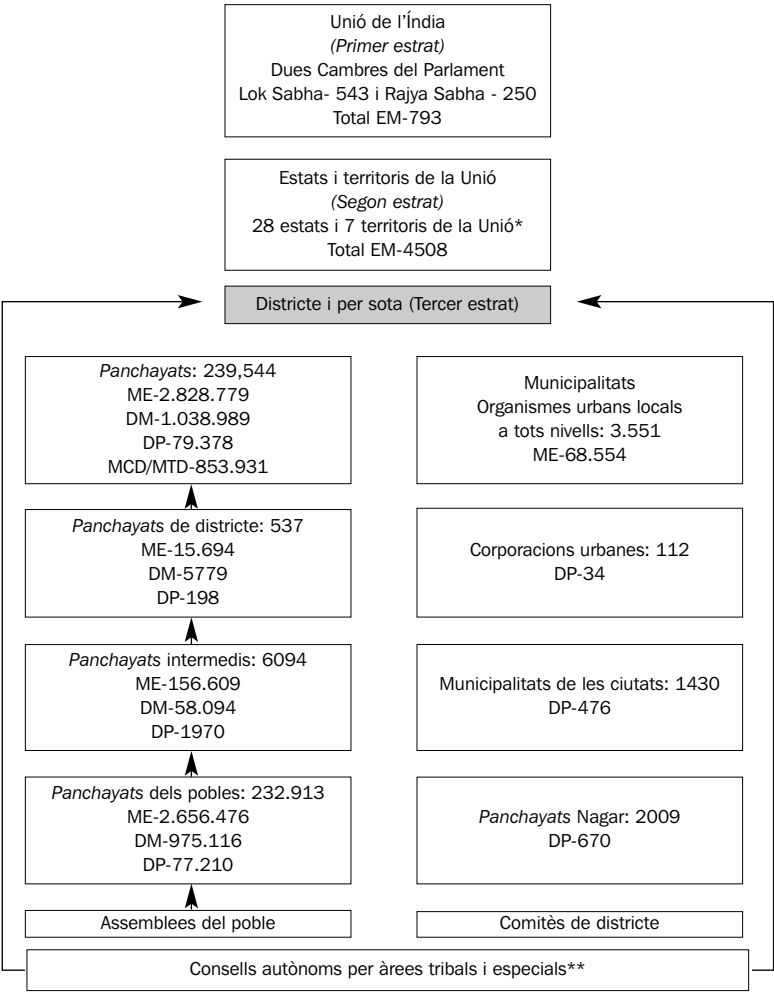
Rural	Urbà
1. Agricultura, incloent-hi les extensions agrícoles.	1. Planificació urbanística incloent-hi planificació de la ciutat.
2. Millores de la terra, implementació de reformes en la terra, consolidació de la terra i conservació del sòl.	2. Regulació de l'ús del sòl i la construcció d'edificis.
3. Irrigació menor, gestió de l'aigua i desenvolupament de conques.	3. Planificació per al desenvolupament social i econòmic.
4. Crià d'animals, productes làctics i aviram.	4. Carreteres i ponts.
5. Indústria pesquera.	5. Subministrament d'aigua amb finalitats domèstiques, industrials i comercials.
6. Silvicultura social i de granja.	6. Sanitat pública, mesures sanitàries i profilàctiques i gestió de residus sòlids.
7. Producte forestal menor.	7. Serveis de bombers.
8. Indústries de petita escala, incloent-hi indústries de processament d'aliments.	8. Silvicultura urbana, protecció del medi ambient i promoció dels aspectes ecològics.
9. Khadi, indústries dels pobles i de les granges.	9. Protecció dels interessos dels sectors més dèbils de la societat, incloent-hi els minusvàlids i els endarrerits mentals.
10. Habitatge rural.	10. Millora i dignificació dels suburbis.
11. Aigua potable.	11. Atenuació de la pobresa urbana.
12. Combustible i farratge.	12. Provisió de serveis i instal·lacions urbans com parcs, jardins i parcs infantils.
13. Carreteres, clavegueres, ponts, transbordadors i altres mitjans de comunicació.	13. Promoció d'aspectes culturals, educatius i estètics.
14. Electrificació rural, incloent-hi la distribució d'electricitat.	14. Enterraments i llocs d'enterrament; incineracions, llocs d'incineració i crematoris elèctrics.
15. Fonts d'energia no convencionals.	15. Refugis de bestiar; prevenció de la crueltat contra els animals.
16. Programes d'alleujament de la pobresa.	
17. Educació, incloent-hi l'escola primària i secundària.	
18. Formació tècnica i educació professional.	
19. Educació per a adults i no reglada.	
20. Biblioteques.	
21. Activitats culturals.	

22. Mercats i fires.	16. Estadístiques vitals incloent-hi els registres de naixement i defuncions.
23. Sanitat i higiene, incloent-hi hospitals, centres d'atenció primària i dispensaris.	17. Serveis públics, incloent-hi l'enllumenat dels carrers, aparcaments, parades d'autobús i lavabos públics.
24. Subsidis familiars.	18. Regulació d'escorxadors i adoberies.
25. Desenvolupament de dones i nens.	
26. Benestar social, incloent-hi el benestar dels discapacitats i els endarrerits mentals. Benestar social, incloent-hi subvencions per als minusvàlids i endarrerits mentals.	
27. Seccions de benestar dels més dèbils, i en particular, de les castes i tribus desafavorides.	
28. Sistema de distribució pública.	
29. Manteniment dels actius de la comunitat.	

Font: Quadres 11 i 12 de la Constitució.

Font: 11è i 12è punts de la Constitució.

Punt 3: Sistema de tres graons en el federalisme indi



ME- Membres Elegits; DM-Dones membres; DP-Dones Presidentes; MCD/MTD- membres de castes desafavorides i membres de tribus desafavorides

\*De cada set territoris de la Unió només dos tenen assemblees.

\*\*Els consells autònoms es creen a Bengala Occidental, Jammu i Caixmir i Assam per a l'administració i el desenvolupament d'àrees tribals amb característiques especials. Però també tenen governs locals legals.

## Apèndix 2

### Estats i territoris de la Unió a l'Índia

---

#### Estats

---

1. Andhra Pradesh (1953, 1956, 1959)
2. Assam (1951, 1962, 1971)
3. Bihar (1950, 1956, 1968, 2000)
4. Gujarat (1960)
5. Kerala (1956)
6. Madhya Pradesh (1950, 1956, 2000)
7. Tamil Nadu (1950, 1953, 1959)
8. Maharashtra (1950, 1960)
9. Karnataka (1950, 1956, 1968)
10. Orissa (1950, 1960)
11. Panjab (1950, 1956, 1960, 1966)
12. Rajasthan (1950, 1956, 1959)
13. Uttar Pradesh (1950, 1968, 1979, 2000)
14. Bengala Occidental (1950, 1954, 1956)
15. Jammu i Caixmir (1950)
16. Nagaland (1962)
17. Haryana (1966, 1979)
18. Himachal Pradesh (1966)
19. Manipur (1971)
20. Tripura (1950)
21. Meghalaya (1971)
22. Sikkim (1975)
23. Mizoram (1971)
24. Arunachal Pradesh (1971)
25. Goa (1987)
26. Uttaranchal (2000)
27. Jharkhand (2000)
28. Chattisgarh (2000)

Delhi (1950,1956)

Andaman i Nicobar (1950, 1956)

Lakshadweep (1956)

Dadra i Nagar Haveli (1961)

Daman i Diu (1987)

Pondicherry (1962)

Chandigarh (1966)

---

Font: Rajeev Dhavan, 2004, «Indian Federalism and its Discontents: A Review», document presentat a la taula rodona índia sobre el governament legislatiu i executiu als països federals com a part del Programa de Diàleg Global del Fòrum de les Federacions, Ottawa a Nova Delhi, 5 de juny.

Nota: Els anys indiquen les dades de creació de les unitats i els canvis en fronteres o d'estatus. Les fronteres dels diferents estats han sofert contínues alteracions. Alguns territoris de la unió (per exemple, Goa) s'han convertit en estats de ple dret.

## 8. El Regne Unit com a estat multinacional

**Stephen Tierney**

University of Edimburg

El capítol analitzarà el desenvolupament del Regne Unit com a estat multinacional. A la segona part explorarem l'evolució històrica del Regne Unit i com es formà arran de la unió de les societats nacionals establertes o almenys incipients d'Anglaterra, Gal·les, Escòcia i Irlanda. A la tercera part parlarem la reconfiguració recent del Regne Unit derivada de la transferència de competències del govern a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord; i a la quarta part ens centrarem en els èxits i fracassos del model de *devolution*. Finalment, a la cinquena part examinarem com poden evolucionar les coses en un futur. És clar que el Regne Unit no és un estat federal del tot format, i no obstant això el desenvolupament de la *devolution* i la manera en què la posició constitucional resta oberta al canvi indica que en les properes dècades noves evolucions constitucionals federals continuaran modelant el caràcter multinacional del Regne Unit de maneres imprevisibles.

## 1. Desenvolupament històric del Regne Unit com a estat multinacional

La característica fundacional de l'Estat britànic i el principi durador que en sosté el marc constitucional és la unió. Això és evident en el mateix nom de l'Estat —el Regne Unit de Gran Bretanya i Irlanda del Nord— que reflecteix el fet que el Regne Unit es compon de diverses nacions. Anglaterra, Escòcia i Gal·les són societats nacionals diferents amb històries i tradicions particulars, mentre que Irlanda del Nord, amb la seva demografia més complexa, comprèn dos grups nacionals diferents: els unionistes britànics i els nacionalistes irlandesos. El concepte d'unió és particularment fonamental per a la historiografia constitucional del Regne Unit, ja que les nacions constituents de l'Estat es van agrupar, si més no formalment, en processos d'unió legal. Fins i tot es va donar reconeixement legal amb una llei del Parlament anglès a la conjunció d'Anglaterra i Gal·les, tot i que des del punt de vista polític va ser més aviat un exemple de conquesta que no pas de matrimoni voluntari.<sup>1</sup> En l'era moderna, tanmateix, l'Estat britànic tal com existeix avui va ser creat per les unions constitucionalment més significatives entre Anglaterra i Escòcia per formar el Regne Unit el 1707,<sup>2</sup> i entre el Regne Unit i Irlanda (en què la presència d'Irlanda del Nord al Regne Unit és el llegat que en queda) el 1800.<sup>3</sup> Aquest procés conscient de la pròpia identitat de creació d'una unió multinacional s'ha vist afectat per agitacions polítiques, més evidents que mai en la campa-

1 27 Hen VIII, c. 26. Així és com es titulen tradicionalment a Anglaterra, les Lleis de l'Acta de Gal·les de 1535 i, al País de Gal·les, l'Acta de la Unió de 1536.

2 Acta d'Unió amb Escòcia de 1706, 6 Annex c. 11; i Acta d'Unió amb Anglaterra de 1707, APS XI, 406, c. 7.

3 Unió amb l'Acta d'Irlanda de 1800.



nya irlandesa per a la independència que va dur a la partició d'Irlanda la dècada de 1920 i la subsegüent disputa sobre l'estatus constitucional d'Irlanda del Nord. Les relacions en altres parts del Regne Unit han estat més amistoses, però tot i així, des dels anys cinquanta els nacionalismes escocès i gal·lès han recuperat força,<sup>4</sup> cosa que ha menat, a finals dels anys noranta, a la creació d'un govern desconcentrat (*devolved*) en cadascun d'aquests tres territoris. Aquests desenvolupaments representen cert canvi constitucional i reconeixement de la diversitat nacional del Regne Unit sense precedents d'ençà dels mateixos processos d'unió. I avui, per tant, la transferència de competències a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord serveix per institucionalitzar més que mai abans el pluralisme nacional d'aquestes illes, i afegeix un aparell governamental complex a la realitat sociològica del Regne Unit com un «estat unió».<sup>5</sup>

Malgrat la idea que el regne Unit com a estat unió també comprèn l'estatus de Gal·les, Irlanda del Nord i altres territoris illencs, des de la perspectiva d'aquest capítol ens interessa més que res la unió angloescocesa que segons l'entendre de molts continua essent el moment constitucional fonamental en la creació de l'Estat britànic. El matrimoni d'Escòcia i Anglaterra es va completar amb la unió dels Parlaments d'aquests dos països el 1707, que fou la culminació del procés iniciat en la unió de les corones el 1603.

La significació constitucional d'aquest procés des de la perspectiva del multinacionalisme és que Escòcia i Anglaterra

4 DEVINE, T. M., *The Scottish Nation, 1700-2000* (1999), p. 574-617; MORGAN, K. O., *Rebirth of a Nation: A History of Modern Wales* (1982).

5 ROKKAN, S. i URWIN, D. a S. Rokkan i D. Urwin (eds.), *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism* (1982), p. 11; S. Tierney, *Constitutional Law and National Pluralism* (2004), p. 6-8 i 110-117.

van entrar a la unió amb tradicions constitucionals molt diferents. El segle XVII va estar marcat per una guerra civil brutal, i hi va aparèixer una doctrina de rebel·lió dins el cos polític escocès que era en general més radical que la tradició constitucional més conservadora que es pot observar en la història constitucional anglesa. Això es posa de manifest sobretot en la revolta de 1688-1689 que va portar al tron de tots dos estats Guillem i la seva dona Maria (Guillem III, 1689-1702, i Maria II, 1689-1694). La revolució no tan sols va accelerar el camí cap a la unió plena, sinó que també va servir per posar de relleu que Escòcia i Anglaterra s'incorporarien a aquesta unió amb tradicions constitucionals d'allò més diferents. En la revolució de 1688-1689 era evident que Escòcia i Anglaterra tenien visions diferents pel que feia de la posició legal del monarca. A Anglaterra hi hagué un intent decidit de negar que el que estava passant era de fet una revolució. El Parlament de la Convenció que es va convocar sense l'autoritat del rei existent (Jaume VII, 1685-1689), i per tant de manera il·legal (segons la llei constitucional el Parlament anglès no es podia convocar sense el rei), en comptes de declarar que era un acte de rebel·lió legítima, per bé que tècnicament il·legal, va declarar que el tron estava vacant i el va oferir a Guillem i Maria. El Parlament escocès, en canvi, era obertament revolucionari. Com que hi havia una forta tradició constitucional de monarquia limitada, incloent-hi la idea generalitzada que es podia enderrocar un rei, més que afirmar que Jaume havia deixat el tron vacant el 1688, el *Claim of Right* (Reclam de Dret) proclamat pel Parlament d'Escòcia, declarava explícitament que Jaume havia perdut el dret al tron d'Escòcia. Aquesta declaració tan poc ambigua que el Parlament escocès podia deposar un rei que actués d'una manera clarament inconstitucional va donar un nou ímpetu a un

Parlament vigoritzat en els disset anys que separen el *Claim of Right* i el Tractat de la Unió.<sup>6</sup>

### 1.1. La Unió de 1707 i la llei fonamental

En sortir d'aquest període revolucionari, la Unió del 1707 fou en gran part instigada per l'Estat anglès, i la pressió política que va exercir va trobar bastant suport entre l'elit escocesa, especialment en un període en què Escòcia tenia una economia feble.<sup>7</sup> Les Actes de la Unió o Tractat de la Unió (aquests termes s'empren sovint de manera intercanviable) van reconèixer institucions importants de la vida escocesa i miraven de garantir la continuïtat de la seva existència en el futur, garanties que van fer de la unió escocesa amb Anglaterra un procés més consensual i més condicional que no la unió de la Gran Bretanya amb Irlanda, que en molts sentits va ser més un procés de conquesta que d'unió.<sup>8</sup>

Contra el teló de fons de les diferents tradicions constitucionals dominants a Anglaterra i Escòcia el 1707, una destacada qüestió constitucional que va sortir d'aquest procés i que encara es planteja de tant en tant és fins a quin punt les Actes de la Unió constitueixen una forma de «lleí fonamental» per al nou estat del Regne de la Gran Bretanya.<sup>9</sup> En altres paraules, amb la fundació d'aquest nou Estat, aquestes

6 MUNRO, C. R., *Studies in Constitutional Law*, (2a ed., 1999), 22.

7 Munro proporciona una explicació dels antecedents de la Unió, *ibíd.*, p. 23-25.

8 Encara que, com a mínim en l'aspecte formal, en el cas de la unificació d'Irlanda amb el Regne Unit de 1800 es va adoptar un model similar al que unificava Escòcia i Anglaterra (Actes aprovades per cada Parlament que contenien certes garanties constitucionals).

9 MACCORMICK, N., «Does the United Kingdom Have a Constitution?» (1978) *Northern Ireland Legal Quarterly*, núm. 29, p. 1.

Actes de la Unió representen alguna mena de constitució escrita, superior en importància normativa a les posteriors Actes de la institució que van crear: el nou Parlament de la Gran Bretanya?

En els segles transcorreguts han aparegut efectivament de tant en tant diferents parers dins els sistemes legals d'Anglaterra i Escòcia pel que fa a l'estatus de les Actes de la Unió. Començant amb la perspectiva adoptada pel dret anglès, la versió dominant de la unió de parlaments en la historiografia constitucional anglesa és que les Actes de la Unió no constitueixen una llei fonamental. La unió d'Escòcia i Anglaterra fou de fet un matrimoni constituent similar en realitat a una conquesta d'Escòcia per part del sistema constitucional anglès; l'estructura normativa de la Constitució anglesa subsumia la d'Escòcia, i d'aquesta manera el Parlament anglès va continuar existint efectivament, sobrevivint la unió de parlaments a pesar de la fórmula continguda en les Actes de la Unió que preveien un nou Parlament.<sup>10</sup> Per això, el Parlament anglès va sobreviure a la transició cap al nou Estat de la Gran Bretanya i va introduir en el nou Estat el principi incipient de supremacia legislativa que esdevindria la norma dominant de la Constitució de la Gran Bretanya. Aquesta va poder, d'una manera similar, incorporar Irlanda mitjançant una Acta del Parlament Britànic existent el 1800.<sup>11</sup>

Molts escocesos tenien en temps de la Unió del 1707 un concepte diferent del que significaria la Unió,<sup>12</sup> i al segle xx

10 TREVELYAN, G. M., *History of England* (1926), p. 481. Vegeu també Devine, damunt 3-30.

11 Acta de la Unió (Irlanda) 1800 (1800 c. 38-40 Geo 3).

12 Els delegats escocesos que negociaren l'Acord de la Unió van afavorir una primera forma d'acord federal. (MacCormick, 1999), p. 55-60; vegeu també MUNRO, C. a S. Tierney (ed.), *Accommodating National Identity: New Approaches in International and Domestic Law* (2000), 138.

els tribunals escocesos van suggerir de vegades, en efecte, que el sistema legal escocès conservava una visió diferent tant de la naturalesa de la Unió com potser també de les potestats del Parlament del Regne Unit en el període posterior a la Unió.<sup>13</sup> Aquesta interpretació alternativa de la Unió no la veu com un matrimoni constituent en virtut del qual Escòcia veïés les seves tradicions legals i constitucionals substituïdes per les d'Anglaterra, sinó més aviat com un pacte en què tots dos conjunts de tradicions van sobreviure. El nou Parlament fou per tant la creació de dues nacions iguals i constituents, cadascuna de les quals hi va aportar les seves pròpies tradicions constitucionals, i cap de les quals havia d'estar necessàriament per damunt de l'altra.<sup>14</sup> A més, segons aquest fil argumental, els documents fundacionals d'aquest Parlament eren les Actes de la Unió, que conserven un valor constitucional més alt que les posteriors lleis «ordinàries» del nou Parlament, i com a tals certs aspectes de les Actes de la Unió no estan oberts al rebuig del nou Parlament.

Això no obstant, els tribunals escocesos s'han referit alguna vegada a la supervivència d'una tradició constitucional escocesa que podria basar-se en les Actes de la Unió com a font més orgànica d'autoritat constitucional que el Parlament de Westminster.<sup>15</sup> Tanmateix, el record de la particular tradi-

13 Wicks, E., «A New Constitution for a New State? The 1707 Union of England and Scotland» (2001) *Law Quarterly Review*, núm. 117, p. 109.

14 Segons el diputat Jim Wallace (més tard membre del Parlament escocès i vice-primer ministre d'Escòcia): «el concepte de sobirania parlamentària era aliè a la història d'Escòcia [...] allò que s'establí el 1707 i s'augmentà el 1801 quan Irlanda va entrar a la Unió va ser un parlament del Regne Unit. No era un parlament d'Anglaterra, d'Escòcia o d'Irlanda [...] No hi ha cap raó per què les teories constitucionals d'un parlament d'Anglaterra hagin de prevaldre sobre les teories constitucionals de cap altra part del que era una Unió igual.» H. C. Deb., vol. 305 col. 369 (28 de gener de 1998).

15 *MacCormick v Lord Advocate* 1953 Casos de Sessió 396.

ció constitucional escocesa va ajudar a infondre un sentiment de dret a l'autonomia quan una campanya a favor de la transferència de competències va iniciar-se les dècades de 1980 i 1990. També serà interessant observar si els records d'aquesta tradició particular esdevindran més rellevants avui, a mesura que els acords de transferència de competències s'ampliïn per tot el Regne Unit i els escocesos demanin més competències constitucionals o fins i tot la independència; i si el redescobrimient de versions constitucionals alternatives pot tenir influència en el futur desenvolupament del Regne Unit com a estat multinacional.

## 1.2. *El camí cap a la devolution*

La *devolution* a Escòcia i Gal·les va sorgir d'una intensificació del sentiment nacionalista a partir dels anys cinquanta del segle passat que va arribar al punt màxim els anys vuitanta i noranta. El partit laborista, a l'oposició des de mitjan anys vuitanta en endavant va desenvolupar un fort compromís quant a la *devolution* que després va aplicar en arribar al poder el 1997. La història atribolada d'Irlanda del Nord fa que la seva situació sigui única al Regne Unit, però els acords de traspàs que s'hi van fer el 1998 també van reconèixer la força del nacionalisme subestatal pel fet d'assolir un acord entre els dos grups nacionals distintius de la província —unionistes britànics i nacionalistes irlandesos— i també incloïa cert grau de cooperació intergovernamental entre els Estats britànic i irlandès. Però també és remarcable que la *devolution* no hagi estat una prioritat per a Anglaterra, la nació més gran de la Unió. No hi ha hagut cap compromís de crear un parlament anglès anàleg a les institucions autònomes consti-

tuïdes en cap altra part del Regne Unit. El govern laborista sí va seguir una política de regionalització a Anglaterra. Però després del rebuig d'una forma molt modesta de transferència de competències regional oferta als votants del nord-est d'Anglaterra en referèndum el novembre de 2004, de les nou regions angleses, només Londres té una forma de govern regional. Per això, l'estructura governamental resultant també té l'efecte de subratllar la naturalesa multinacional de la *devolution* al Regne Unit, ja que només les societats nacionals —Escòcia i Gal·les (i Irlanda del Nord, que conté dues societats nacionals)— tenen autogovern.

El creixement del nacionalisme escocès, i fins a cert punt del nacionalisme gal·lès, es pot remuntar a la dècada de 1950. Aquest fenomen es pot trobar en tot un seguit de societats nacionals subestats del món desenvolupat, incloent-hi també Catalunya i el País Basc, Flandes a Bèlgica, i el Quebec al Canadà. A Escòcia això va menar al desenvolupament d'un Partit Nacionalista Escocès fort i separatista que va obtenir onze escons a la Cambra dels Comuns en les eleccions generals d'octubre de 1974. La intensificació del sentiment nacionalista també era evident a les branques escoceses dels partits tradicionalment unionistes com els laboristes i els liberals, i tot i que el nou nacionalisme escocès d'aquests dos partits no era en general de plantejament separatista, va decantar aquests partits cap un suport més gran a la *devolution*. El nacionalisme gal·lès també va avançar una mica els anys setanta i vuitanta. En tots dos països un major ímpetu en el creixement del nacionalisme a tota la classe política va ser una reacció al govern conservador dels anys vuitanta i noranta. El desencís amb les polítiques neoliberals d'aquest període es va manifestar en reivindicacions no tan sols d'altres polítiques econòmiques sinó amb la màxima claredat de «*Home Rule*»:

d'un sistema de govern autònom, que donés a Escòcia i Gal·les l'oportunitat d'autogovernar-se i de crear el seu propi programa econòmic i social.

Centrant-nos en Escòcia, ja s'hi ha produït un major procés extraparlamentari que no a Gal·les, va iniciar-se un moviment favorable als traspassos de competències amb la Campanya per a una Assemblea Escocesa (CSA en les seves sigles angleses) llançada el 1985. Això va menar a la Convenció Constitucional Escocesa (SCC), establerta el 1989, a la qual es va confiar la tasca de preparar un pla d'autonomia, mobilitzar-hi partidaris, i «afirmar el dret dels escocesos a assegurar l'aplicació d'aquest pla».<sup>16</sup>

L'impuls que aquesta campanya extraparlamentària va donar a la transferència de competències va comportar que s'accelerés el procés pel qual es va aprovar la legislació després que el Partit Laborista arribés al poder al Regne Unit el 1997. El clima polític de 1997-998 era molt propici a la *devolution*; una Administració laborista elegida per una gran majoria el 1997 es va comprometre als traspassos, i així, molt influïda pels diputats laboristes escocesos, el govern va dur a terme els acords de transferència de competències a la primera sessió del nou Parlament. El fet que la campanya extraparlamentària ja hagués creat un model complex que després el Parlament va poder adoptar amb facilitat va ser una ajuda considerable en el camí cap a l'autogovern.

El procés va anar així: poc després d'assumir el poder, i a partir dels efectes de la campanya extraparlamentària, el govern del Regne Unit va publicar el llibre blanc *Parlament d'Escòcia*, que contenia un model de *devolution* molt elaborat. A continuació, aquesta proposta es va sotmetre a referèn-

16 *A Claim of Right for Scotland* (1988).



dum a Escòcia el novembre de 1997<sup>17</sup> i una gran majoria va votar sí a la proposta principal.<sup>18</sup> A Gal·les, on no hi hagué una mobilització de la ciutadania, els orígens de la *devolution* van sorgir del mateix Parlament del Regne Unit. Això potser explica en part per què l'acord sobre Gal·les és molt més modest que el d'Escòcia. Però, al capdavant, el procés de transferència de competències a Gal·les va ser similar, i se celebrà un referèndum el 1997 que va possibilitar la legislació aprovada el 1998. A la segona part analitzarem el cas singular d'Irlanda del Nord.

## 2. Principals processos institucionals i de presa de decisions del Regne Unit i l'efecte de la *devolution* en la descentralització de l'estat unitari

En ocupar-nos dels principals processos institucionals i de presa de decisions del Regne Unit desconcentrat, un dels temes clau en què ens centrarem en aquesta part és la naturalesa asimètrica de l'acord. És asimètric en el sentit que Anglaterra continua governada pel Parlament i el govern centrals del Regne Unit, i també perquè cadascun dels tres territoris amb autogovern tenen potestats molt diferents *inter se*.

Tot i que s'han transferit competències a Irlanda del Nord, Escòcia i Gal·les, això no ha suposat una restricció del poder legal sobirà del Parlament de Westminster, l'assemblea legislativa central. Per tant, cal diferenciar el model d'autonomia subestatal del Regne Unit del dels estats federals. Des de la

17 Acta dels referèndums (Escòcia i Gal·les) de 1997.

18 Sobre la primera qüestió —estic d'acord que hi hagi un Parlament escocès—, un 74% va votar sí; i en la segona —estic d'acord que un Parlament Escocès hauria de tenir competències impositives—, un 63,5% va votar sí.

perspectiva legal formal, el Parlament de Westminster continua tenint la supremacia legislativa en les disposicions constitucionals no escrites del Regne Unit, i així, la transferència de competències no afecta en principi la seva capacitat de fer lleis. Per això, els estatuts que van crear la *devolution* —Acta Escocesa de 1998; Acta d'Irlanda del Nord de 1998; Acta del govern de Gal·les de 1998— no estan «consolidats», ni ho podrien estar com a qüestió de teoria constitucional ortodoxa. Una altra diferència estructural respecte a molts models federals és que, encara que aquests tres territoris han adquirit autonomia, això no ha anat acompanyat de cap formalització concomitant del seu paper representatiu al centre de l'Estat; per exemple, en adaptacions recents a la composició de la segona cambra de l'assemblea legislativa, la Cambra del Lords, no s'ha transformat en el tipus de cambra territorial comuna a molts estats federals.

El procés de *devolution* emprès pel Parlament del Regne Unit va deixar molt clar que, en l'àmbit constitucional, les potestats centrals de l'Estat no es veurien disminuïdes. Per exemple, el llibre blanc *Parlament d'Escòcia* de 1997 que presentava la proposta de transferència de competències a Escòcia afirmava: «El Parlament del Regne Unit és i continuarà essent sobirà en totes les matèries; però com a part de la decisió del govern de modernitzar la Constitució britànica, Westminster optarà per exercir aquesta sobirania mitjançant la transferència de la responsabilitat legislativa al Parlament escocès sense reduir de cap manera les seves potestats.»<sup>19</sup> Però, a pesar que des de la perspectiva constitucional formal el Regne Unit encara sembla un estat unitari, des del polític ara sembla impossible que el Parlament del Regne Unit revoqui

19 Parlament d'Escòcia, Cm 3658, juliol de 1997, paràgraf 4.2.

disposicions importants de cap dels tres acords de *devolution* sense l'acceptació política del territori implicat. Per tant, com que s'han transferit les potestats de gran abast, sobretot al Parlament escocès i a l'Assemblea d'Irlanda del Nord, a la pràctica el Regne Unit és ara i probablement continuï essent un estat molt descentralitzat. Un exemple de la força política de la *devolution* és que, tot i la continuada supremacia del Parlament del Regne Unit, ara hi ha una convenció constitucional en virtut de la qual el Parlament del Regne Unit no pot, en circumstàncies normals, legislar sobre matèries transferides sense el consentiment del Parlament escocès i l'Assemblea d'Irlanda del Nord.<sup>20</sup>

## 2.1. Devolution *asimètrica*

Com s'ha comentat, la transferència de competències al Regne Unit és molt asimètrica, amb diferències fonamentals en les disposicions d'autonomia per a cada territori. Tant el Parlament escocès com l'Assemblea d'Irlanda del Nord tenen competència legislativa primària en una sèrie d'àrees legislatives, tot i que hi ha diferències entre les assemblees legislatives respectives, mentre que l'Assemblea de Gal·les no en té. Que la *devolution* al Regne Unit sigui asimètrica reflecteix els objectius diferents dels partidaris de la mateixa i els diversos compromisos de reforma entre electorats subestats. Com s'ha apuntat més amunt, a Escòcia va haver-hi una campanya prolongada per a la creació d'un parlament amb potestat legislativa i el nou govern laborista de maig de 1997 es va afanyar a des-

20 L'anomenada convenció «Sewel» anomenada segons lord Sewel, que, com a representant del govern, suggerí aquest procés en el debat parlamentari sobre la Llei d'Escòcia. Hansard, H.L. vol. 592, col. 791 (21 de juliol de 1998).

plegar aquest model. La situació a Irlanda del Nord era diferent on hi havia hagut transferència de potestats legislatives entre 1922 i 1972. Amb el començament de la violència política a finals dels anys seixanta, es va reprendre el govern directe de Westminster el 1972. El pacte de *devolution* proposat en l'Acord del Dimecres Sant de 1998 també va ser, doncs, un pacte de pau. Per això cal observar des d'aquesta perspectiva l'Assemblea d'Irlanda del Nord i el model tan particular de *devolution* que també inclou disposicions transfrontereres amb la República d'Irlanda.

## *2.2. Processos institucionals i de presa de decisions a nivell subestatal*

### *Escòcia*

Escòcia té un Parlament de cent vint-i-nou membres. Hi ha setanta-tres diputats de districte electoral elegits amb el sistema de sufragi directe o escrutini uninominal majoritari (que també s'utilitza encara a les eleccions a Westminster), i cinquanta-sis diputats regionals addicionals elegits amb un sistema de membres addicionals de representació proporcional que empra llistes de partit tancades per determinar quins candidats acompanyaran els diputats de districte electoral al Parlament. Les eleccions se celebren cada quatre anys en períodes fixos, tot i que l'Acta Escocesa preveu eleccions generals extraordinàries en determinades circumstàncies.<sup>21</sup> La conseqüència política del sistema electoral va ser la formació de Governos de coalició entre els laboristes i els demòcrates liberals del Parlament escocès des de 1999 fins a 2007 amb l'elec-

<sup>21</sup> Acta d'Escòcia de 1998, sec. 3.

ció d'un executiu de l'SNP. També caracteritza al Parlament escocès l'important funció de les comissions o comitès en comparació a d'altres sistemes parlamentaris.<sup>22</sup>

La relació entre el Parlament i l'Executiu escocesos també es basa molt en el model «Westminster» tradicional. El Parlament elegeix un primer ministre (que tot seguit és nomenat formalment per la Reina) per dirigir l'Executiu escocès. Els ministres escollits pel primer ministre són aprovats formalment pel Parlament i, amb l'excepció dels Oficials de la Llei, aquests ministres han de ser membres del Parlament escocès. La reproducció d'un tipus de model Whitehall/Westminster fou deguda probablement al fet que les potestats executives dels ministres de la Corona a Whitehall prèvies a la transferència van ser traspassades en virtut de l'Acta d'Escòcia als ministres escocesos segons els nous acords. En particular, un membre de l'Executiu escocès no pot ocupar al mateix temps el càrrec de ministre del Govern del Regne Unit.<sup>23</sup>

### *Gal·les*

L'Assemblea Nacional de Gal·les té seixanta membres. Està constituïda de manera molt similar al Parlament escocès, amb quaranta membres de circumscripció electoral elegits per sufragi directe o escrutini uninominal majoritari i vint escons regionals elegits pel sistema de membres addicionals de llistes tan-

22 Els comitès subjectes del Parlament escocès han estat descrits com «els més petits, però més poderosos d'Europa Occidental», ja que combinen la posició i selectes funcions de comitè de Westminster, a més de posseir el dret d'endegar lleis. A més, tenen «un paper supervisor únic amb relació a la preparació de projectes de llei per a l'Executiu (Govern) i, de manera particular, realitzen una funció de nexa entre l'Estat i la societat». ARTER, David; BOBACKA, Roger i DYER, Michael, «The Scottish Committees: Towards a Scandinavian-style "Consensus Politics"?», Informe de transferència de competències, Consell d'Investigació Econòmica i Social (ESRC) <<http://www.devolution.ac.uk/Arter2.htm>>.

23 Acta d'Escòcia de 1998, sec. 44(3).

cadés de partits. L'Assemblea és un sol organisme col·lectiu, que inclou tant les funcions «parlamentàries» com les «executives» en una mateixa entitat legal; dit d'una altra manera, no té una separació formal de les institucions legislatives i executives que sí que tenen Escòcia i Irlanda del Nord (vegeu més avall).

La *devolution* a Gal·les és un model de *devolution* executiva en virtut de la qual les prerrogatives preexistents i les potestats legals del secretari d'estat de Gal·les es van transmetre als ministres de l'Assemblea Nacional de Gal·les. A més, com s'explicarà més endavant, l'Assemblea Nacional no va rebre facultats principals per elaborar lleis; en canvi l'Assemblea opera supervisant les funcions ministerials i aprovant legislació secundària. Com a organisme col·lectiu, entre les potestats executives de l'Assemblea Nacional hi ha la de fer nomenaments en àrees transferides. L'Assemblea delega el poder al primer secretari, que nomena secretaris de l'Assemblea perquè formin un Comitè Executiu. A l'Assemblea, aquests s'integren als comitès sobre temes rellevants amb potestat per controlar l'Executiu i de crear polítiques. A diferència dels ministres escocesos, el primer secretari i els membres del Comitè Executiu poden ocupar un càrrec ministerial a nivell del Regne Unit.

Atès el fort sistema de comitè hi ha una significativa coincidència entre un model representatiu/assemblea i un model executiu/govern de transferència de competències a Gal·les. Tanmateix, a la pràctica l'Assemblea ha establert una mena de sistema de gabinet que és, en efecte, de forma similar al model de l'Executiu escocès. D'aquesta manera, ha provat de separar les funcions legislativa i executiva tan com és possible dins el model de l'Acta del Govern de Gal·les de 1998, que no preveia una separació de poders com aquesta. Una nomenclatura variable corrobora aquest canvi cultural; per exemple, en general s'anomena «ministres» als secretaris de

l'assemblea. A més a més, una revisió de procediment dirigit per la mateixa Assemblea recomanava que es fes més per distingir les funcions legislativa i executiva i per reforçar el paper dels membres de l'Assemblea per examinar les funcions executives.<sup>24</sup> Una revisió de primer ordre empresa per la Comissió Richard (vegeu més avall) també va recomanar canvis estructurals al model de *devolution* a Gal·les, incloent-hi la reconstitució de l'Assemblea com a assemblea legislativa i executiu separats.<sup>25</sup> Aviat s'efectuaran diverses modificacions al model de transferència amb l'Acta del govern de Gal·les de 2006. Aquest és un bon exemple de la manera amistosa i flexible en què la *devolution* s'ha dut i es continua duent a terme al Regne Unit.

### *Irlanda del Nord*

La *devolution* a Irlanda del Nord presenta la desviació més radical respecte del model de Westminster pel que fa als sistemes electoral, parlamentari i governamental, i crea estructures representatives i institucionals que són del tot *sui generis*. L'Assemblea d'Irlanda del Nord està composta de cent-vuit membres de setze circumscripcions de sis membres. A diferència del sistema electoral adoptat a Escòcia i Gal·les, a Irlanda del Nord s'emptra el sistema d'un sol vot transferible de representació proporcional, en què es voten candidats individuals (no candidats en llistes de partits) en ordre de preferència dels votants.

També és molt diferent d'Escòcia i de Gal·les la disposició institucional tant de l'Assemblea com de l'Executiu d'Irlanda

24 Disponible a <<http://www.wales.gov.uk/subiassemblybusiness/content/safa-e.pdf>>.

25 Informe de la Comissió Independent sobre les Potestats de l'Assemblea i els Arranjaments Electorals (Informe de la Comissió Richard), publicat el 31 de març de 2004. Disponible a <<http://www.richardcommission.gov.uk/content/template.asp?ID=/content/finalreport/index-e.asp>>.

del Nord que en conjunt formen un model de democràcia consociacional concebut per vincular nacionalistes i unionistes en un acord de repartiment de poder. L'acord d'Irlanda del Nord, com el d'Escòcia, crea de fet un executiu separat responsable davant la cambra legislativa, però més enllà d'aquesta semblança bàsica la seva estructura i *modus operandi* són fonamentalment diferents. El que crida més l'atenció és que amb el model consociacional s'adjudica a tots els partits principals carteres ministerials i, per tant, responsabilitats ministerials col·lectives. En la seva forma tradicional del Regne Unit no funciona a Irlanda del Nord com ho fa a Escòcia, on, com ja hem vist, un sistema executiu-parlamentari s'inspira en el de Westminster. Altres diferències entre els models escocès i nord-irlandès inclouen, en el cas del segon, el repartiment del poder transfronterer amb la República d'Irlanda i la disposició a l'Acta d'Irlanda del Nord de 1998 quant a un referèndum sobre un possible «estatus futur» d'Irlanda del Nord que prevegi la possible cessió del territori d'Irlanda del Nord a la República.<sup>26</sup>

Les institucions d'Irlanda del Nord es van suspendre entre 2002 i 2007, però l'Executiu d'Irlanda del Nord ara reinstaurat consisteix en un primer ministre i un viceprimer ministre, juntament amb deu ministres assignats en proporció a les forces dels partits representats a l'Assemblea. Els ministres són nomenats per a l'Executiu d'Irlanda del Nord pels quatre partits amb més vots en les eleccions a l'Assemblea d'Irlanda del Nord, no pel primer ministre. Per consolidar aquests acords de repartiment del poder en la pràctica diària de la transferència, es van establir Comitès per a cadascuna de les principals funcions executives del govern d'Irlanda del Nord, i aquests comitès tenen papers de supervisió, de desenvolupament de

26 Acta d'Irlanda del Nord de 1998, sec. 1 i annex 1.



polítics i consultius. La formació i la presidència de cadascun d'aquests comitès també s'assigna en proporció a la força de cada partit a l'Assemblea.

Les primeres eleccions a l'Assemblea es van celebrar el juny de 1998, i les institucions es van crear el 2 de desembre de 1999. Després d'uns períodes de suspensió es va restaurar una assemblea de transició el maig de 2006, i la plena transferència de competències es va restablir el 2007.

### *2.3. Abast de l'autonomia subestatal: poders legislatiu i executiu*

#### *Escòcia*

En el model de la *devolution* escocesa l'assignació de potestats a l'Executiu escocès està estretament relacionada amb la transferència de potestats legislatives al Parlament escocès.<sup>27</sup> Amb tot, hi ha marge per a unes quantes variacions, ja que l'Executiu escocès pot obtenir potestats addicionals en àrees on el Parlament escocès no té competència legislativa.<sup>28</sup> Això ha menat a una situació en què les facultats executives ja difereixen en cert grau de la competència legislativa del Parlament, però fins ara aquestes transferències han estat més que res d'una importància marginal en qüestions substantives.

El Parlament i l'Executiu són responsables d'un ventall molt ampli de matèries quant a un «model de contenció» de transferència de competències (aquestes potestats s'exposen més avall). Aquest model significa que el Parlament escocès té la facultat de legislar sobre qualsevol matèria tret d'aquelles explícitament reservades a Westminster o protegides de modi-

<sup>27</sup> Acta d'Escòcia de 1998, esp. sec. 53 i 57.

<sup>28</sup> Acta d'Escòcia de 1998, sec. 63.

ficacions per l'Acta d'Escòcia de 1998.<sup>29</sup> El Parlament escocès pot aprovar legislació primària i secundària respecte a les matèries no reservades o «transferides» i aquestes «Actes del Parlament escocès»<sup>30</sup> tenen prioritat sobre la legislació prèvia contradictòria tant del Parlament escocès com del Parlament de Westminster. El Parlament de Westminster conserva la potestat explícita de legislar en àrees transferides,<sup>31</sup> però com ja s'ha indicat, hi ha una convenció segons la qual normalment no ho farà sense el consentiment del Parlament escocès.

### *Gal·les*

Les atribucions de l'Assemblea Nacional de Gal·les són força inferiors que les del Parlament escocès o l'Assemblea d'Irlanda del Nord, i a alguns els sembla més un model de descentralització administrativa que de *devolution*. Westminster manté la responsabilitat sobre la legislació primària tant en les àrees transferides com reservades, i així l'Assemblea Nacional només pot elaborar legislació delegada en aplicació de la legislació primària aprovada a Westminster (però cal observar els canvis a l'Acta del govern de Gal·les de 2006). L'abast d'aquesta potestat està precisat dins el conjunt de condicions inclòs a l'Acta del Parlament en qüestió. En alguns casos l'acta mare, *parent Act* deixarà espai per a legislació secundària que creï una divergència de polítiques significativa entre Anglaterra i Gal·les; però en altres Actes se circumscriu molt més el detall de futures regulacions gal·leses, i es deixa l'Assemblea Nacional sense gaire marge per a l'establiment de polítiques independents.

29 Acta d'Escòcia de 1998, sec. 28, 29, 30 i annex 5.

30 Acta d'Escòcia de 1998, sec. 28(1).

31 Acta d'Escòcia de 1998, sec. 28(7).

Encara que, de manera similar, l'Assemblea està restringida a una funció d'aplicació, s'han fet importants progressos institucionals i culturals des que es va introduir la transferència de competències a Gal·les el 1999. El model gal·lès fou criticat no tan sols per la manera com Westminster podia invalidar enormement les potestats discrecionals de l'Assemblea en l'elaboració de polítiques sinó també per la profunda complexitat d'un sistema com aquest, en què només experts en dret poden entendre les veritables facultats de l'Assemblea Nacional en qualsevol situació determinada. Un influent document publicat pel Comitè Selecte sobre Constitució de la Cambra dels Lords va emetre una sèrie de crítiques. Per exemple, per la manera com s'exerceix el control sobre lleis aprovades a Westminster relatives a Gal·les; pel que fa a la dificultat de determinar amb precisió quines són les potestats de l'Assemblea; sobre l'accés molt limitat que l'Assemblea Nacional té al temps parlamentari amb relació a la legislació «només de Gal·les»; i quant a la manera desestructurada en què funciona el procés de coordinació sobre legislació.<sup>32</sup> El Comitè va fer un seguit de propostes i, a pesar que el govern no va fer moviments immediats per aprovar-les, la mateixa Assemblea Nacional va crear la Comissió Richard per dur a terme una revisió orgànica de l'estructura i la competència institucional de l'Assemblea Nacional. Diverses recomanacions seves sobre la reforma institucional i de competència estan ara incloses a l'Acta de 2006.<sup>33</sup>

32 Segon Informe del Comitè Selecte de la Cambra dels Lords sobre la Constitució, *Transferència de competències: Relacions interinstitucionals al Regne Unit*, HL 28, 2002-03, esp. paràgrafs 120-124.

33 Informe de la Comissió Richard, *op. cit.*

### *Irlanda del Nord*

El model de *devolution* d'Irlanda del Nord, com el d'Escòcia, és «de contenció», i confereix a l'Assemblea la facultat d'aprovar legislació primària i secundària quant a les matèries «traspassades»: és a dir, les que no són ni «reservades» (matèries sobre les quals només pot legislar l'Assemblea amb el consentiment del secretari d'estat per a Irlanda del Nord) o «exceptuades» (matèries reservades per a Westminster que no es poden traspassar si no és a través de legislació primària) en virtut de l'Acta d'Irlanda del Nord de 1998.<sup>34</sup>

#### *2.4. Distribució de potestats legislatives*

Cal reiterar que, des del punt de vista de la doctrina constitucional, no hi ha potestats exclusives atorgades a nivell subestatal. Com que el Parlament del Regne Unit continua essent legislativament suprem, pot continuar legislant en àmbits reservats i traspassats. Tanmateix, a la pràctica el Parlament Escocès i l'Assemblea d'Irlanda del Nord legislen de manera exclusiva en la majoria dels àmbits traspassats, i com s'ha vist, aquesta àrea de competència exclusiva ara està protegida per convenció constitucional. També és remarcable que tant el Parlament escocès com l'Assemblea d'Irlanda del Nord puguin revocar o esmenar lleis aprovades a Westminster en àmbits transferits. Això és diferent respecte a molts sistemes multi-nivell on el marc legal de nivell estatal limita i preval sobre el que poden fer les assemblees legislatives territorials.

També hi ha la possibilitat que Westminster transfereixi més poders a cadascun d'aquests dos territoris, una evolució pre-

34 A pesar que Westminster conserva una potestat legislativa absoluta similar a sec. 28(7) de l'Acta d'Escòcia. Acta d'Irlanda del Nord de 1998 sec. 5(6).

vista a l'Acord de Belfast,<sup>35</sup> però amb les institucions suspeses a Irlanda del Nord fins el 2007 això encara no ha passat. A Gal·les la situació és ben diferent, és clar. Com que l'Assemblea Nacional no té una funció legislativa primària, no té poders exclusius sinó només actes per aplicar la legislació que Westminster ha aprovat. Finalment, a nivell executiu, l'Acta d'Escòcia fa una referència explícita a les «funcions que es poden exercir amb acord»<sup>36</sup> i a les «potestats compartides».<sup>37</sup>

## 2.5. Devolution *i competències en polítiques públiques*

### *Escòcia*

S'ha dit que la divisió formal de potestats a l'Acta d'Escòcia dona a Escòcia «potser el ventall més ampli de competències de qualsevol govern autònom o federat d'Europa, amb l'evident excepció de les competències fiscals».<sup>38</sup> Les matèries reservades a Westminster inclouen les següents: aspectes de la Constitució referents a la Corona i la Unió; política exterior referent a les relacions amb la UE; defensa i seguretat nacional; immigració i nacionalitat; política macroeconòmica i afers fiscals (a part de la facultat del Parlament escocès de modificar l'impost sobre la renda en tres penics i alguna potestat sobre els impostos locals); comerç exterior; comerç i indústria, incloent-hi la competència i la defensa del consumidor; llei laboral; transport (a banda d'aspectes del transport específics d'Escòcia) incloent-hi ferrocarrils, seguretat i regu-

35 Acta d'Irlanda del Nord de 1998, sec. 4.

36 Acta d'Escòcia de 1998, sec. 55.

37 Acta d'Escòcia de 1998, sec. 56.

38 Instruccions de Transferència de Competències de l'ESRC, «Policy Making and Policy Divergence in Scotland after Devolution», Instruccions núm. 21, març del 2005.

lació del transport; ètica mèdica incloent-hi l'avortament, la fertilitat humana i l'embriologia; l'administració pública; l'energia en totes les seves formes: l'electricitat, el carbó, el petroli, el gas i la nuclear; la seguretat social i radiodifusió i emissions televisives.

Les matèries transferides, que no especifica l'Acta, són més difícils d'exposar de manera exhaustiva. No obstant això, inclouen: salut; habitatge; educació i formació; govern local; treball social; planificació; turisme, desenvolupament econòmic i ajuda econòmica a la indústria; certs aspectes del transport, com ara la xarxa de carreteres escocesa, gestió d'autobusos i de ports; lleis i afers interns, com ara la majoria d'aspectes de dret penal i civil, els judicis i els tribunals; policia i bombers; medi ambient; patrimoni natural i històric; agricultura, silvicultura i pesca; esports i arts; estadístiques, registres i arxius públics.

### *Gal·les*

L'Assemblea Nacional és responsable d'un conjunt de matèries més limitat que el del Parlament escocès. Les funcions transferides a l'Assemblea s'articulen expressament a l'Acta del govern de Gal·les, a diferència del «model de contenció» d'Escòcia i Irlanda del Nord.<sup>39</sup> Són: agricultura i pesca; cultura; desenvolupament econòmic; educació i formació; medi ambient; salut; autopistes; habitatge; indústria; govern local; serveis socials; esport; turisme; planificació urbana i rural; transport; aigua, i llengua gal·lesa. Moltes són similars a àmbits transferits a Escòcia, però en el model gal·lès hi ha omissions destacables, com ara la justícia penal, la policia i el sistema legal, que no estan transferides.

39 Acta del Govern de Gal·les, annex 2.

### *Irlanda del Nord*

Les «matèries exceptuades» inclouen: la Corona; eleccions parlamentàries i eleccions de l'Assemblea incloent-hi el dret de vot; relacions internacionals; defensa del regne; honors; nacionalitat; impostos nacionals; nomenament i destitució de jutges; registre de partits polítics; moneda; seguretat nacional; energia i instal·lacions nuclears; regulació de la pesca marina fora d'Irlanda del Nord; disposicions tractades a l'Acta de la Constitució d'Irlanda del Nord de 1973; les matèries incloses a l'Acta d'Irlanda del Nord de 1998 amb les excepcions especificades.<sup>40</sup>

Les «matèries reservades» inclouen: dret penal; manteniment de l'ordre; presons; aviació civil; navegació; correus; desqualificació de la condició de membre de l'Assemblea; facultats d'emergència; defensa civil; protecció del consumidor, i telecomunicacions.<sup>41</sup> Tot i que els afers que impliquen llei i ordre com ara el manteniment de l'ordre, la seguretat, les presons i la justícia penal estan reservats al secretari d'estat d'Irlanda del Nord segons l'Acord de Belfast, es va preveure que serien traspassades en el moment oportú.

Com a Escòcia, les matèries que no s'integren en cap de les dues categories de dalt estan transferides; són: finances i personal; salut; serveis socials i seguretat pública; educació; desenvolupament agrícola i rural; empresa, comerç i inversió; medi ambient; cultura, art i lleure; formació i ocupació; desenvolupament regional, i desenvolupament social.

40 *Acta d'Irlanda del Nord de 1998*, annex 2.

41 *Acta d'Irlanda del Nord de 1998*, annex 3.

### 3. Èxits i febleses en l'acomodació del caràcter multinacional del Regne Unit a través de la *devolution*

Al Regne Unit no hi ha tradició de federalisme. No obstant això, Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord van gaudir d'un cert nivell d'autonomia durant bona part del segle XX. Hem observat la *devolution* legislativa a Irlanda del Nord des de 1922 fins a 1972. A Escòcia i Gal·les ha imperat un sistema d'«autonomia administrativa» a partir dels anys vint, per mitjà de l'*Scotland Office* i el *Wales Office*, en el qual els ministres del govern amb responsabilitat sobre aquestes regions gaudien d'un cert grau d'autonomia en la seva gestió. D'aquesta manera, es tenia alguna cosa sobre de la qual bastir els acords de *devolution*, sobretot amb el funcionariat establert amb responsabilitat i experiència sobre el territori en qüestió.

Tanmateix, la *devolution* va significar un canvi fonamental en aquesta situació, i va establir que la transferència administrativa es legitimaria amb la transferència política, és a dir, la creació d'assemblees elegides en cadascun dels territoris autònoms que serien responsables de decidir les polítiques més adequades per al territori en qüestió. La *devolution* preveu, doncs, la possibilitat de polítiques distintes a les quatre nacions del Regne Unit.

En aquest sentit, potser hi ha tres aspectes del model del Regne Unit que demostren que és una forma reeixida d'acomodar una realitat multinacional, fins i tot si no arriba al ple federalisme. Aquests són:

#### 3.1. L'origen autòcton de la *devolution*

La característica inicial que distingeix la *devolution* del Regne Unit és que el model d'autonomia per a cada territori es va



acordar en gran part dins el territori en qüestió. Ho vam veure a l'Acord de Belfast, i en una mesura considerable la transferència gal·lesa també es va beneficiar de les àmplies aportacions dels actors polítics gal·lesos. Però potser el millor exemple és Escòcia, on el procés «oficial» cap a l'autogovern, adoptat el 1997 al Parlament del Regne Unit amb majoria del Partit Laborista, va basar-se en la campanya civil a favor de la *devolution* dins Escòcia, orquestrada per l'oposició política i certes institucions importants de la societat civil dels anys vuitanta i noranta. Elits importants dins Escòcia no tan sols es van implicar en aquest procés, sinó que també van tenir molta influència a l'hora de definir el model d'autogovern que finalment es va aprovar en l'Acta d'Escòcia.<sup>42</sup>

### 3.2. *Reconeixement: el poder constitucional del simbolisme*

Una segona característica dels acords els destaca com a model poderós d'acomodació: el reconeixement simbòlic de la condició de nació subestatal que s'hi expressa directament, o bé implícitament com a resultat del procés. Sovint, és clar, es considera que la *devolution* és la cosina pobre del federalisme per a nacions subestats que aspiren a l'acomodació constitucional. I sens dubte aquest sembla ser el cas, perquè no aconsegueix garantir les potestats que adquireix un territori autònom. I també es podria considerar que és així en un vessant simbòlic. El mot «*devolution*» suggereix una cessió de poder des del centre,<sup>43</sup> més que la divisió de sobirania que rau al cor dels sistemes federals. En aquest sentit, es podria aduir que la

42 *A Claim of Right for Scotland*, 1988.

43 REQUEJO, F., «Political Liberalism in Multinational States: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism», a *Multicultural Democracies*, 110-132 a 114.

*devolution* no pot representar de cap manera un reconeixement simbòlic d'una realitat plurinacional, ja que substancialment no conté cap divisió de poders sobirans.<sup>44</sup> Aquesta és una observació cabdal, però cal que fem certs advertiments en el cas del Regne Unit. El primer és que, en la mesura en què el federalisme no ha estat el camí seguit, val més que anem amb compte de no aplicar-lo a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, a l'hora de valorar llur relació amb un centre decidit a cedir com menys competències millor. Com hem vist, els models de *devolution* es van generar orgànicament i van gaudir d'un suport molt ampli, com encara passa avui dia. El federalisme no ha estat mai una opció popular a cap part del Regne Unit.

També hi ha elements dels acords que ofereixen un reconeixement simbòlic de la condició plurinacional del Regne Unit. Es manifesten de dues maneres. La primera és inherent a la forta asimetria de la *devolution* del Regne Unit, que observem en diversos sentits. En primer lloc, només els territoris que es poden caracteritzar com a societats nacionals subestats han aconseguit la *devolution* (tot i que la condició de societat nacional subestatal d'Irlanda del Nord, més que de territori que conté dues societats nacionals subestats, és sens dubte molt discutida); en segon lloc, una societat nacional subestatal —Anglaterra— no ha desenvolupat cap mena de govern; i en tercer lloc, tots tres models de *devolution* a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord difereixen força *inter se*, fet que reflecteix les bigarrades trajectòries històriques de cada territori pel que fa al seu accés a l'estat; la naturalesa i la resistència del sentiment nacional en tots i les aspiracions diferents d'unió remodelada el 1998.

44 KYMLICKA, W., *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (Toronto: Oxford University Press, 1998), 135.

Una segona forma de reconeixement és el simbolisme més explícit de condició de nació múltiple. Aquest reconeixement ve de lluny i s'expressa en el mateix nom de l'Estat del Regne Unit, en el disseny de la seva bandera, i en l'ús comú de la paraula «nació» per descriure Escòcia, Gal·les i Anglaterra. També es pot trobar en l'acord de *devolution* a Escòcia. Per exemple, al llibre blanc que exposava el pla de *devolution* del govern del Regne Unit, el primer ministre Blair declarava: «Escòcia és una nació orgullosa i històrica dins el Regne Unit».<sup>45</sup>

### 3.3. Autonomia: forta i asimètrica

Els models de *devolution* per a Escòcia i Irlanda del Nord mostren que pot existir una autonomia forta dins un estat unitari. Per exemple, l'Acta d'Escòcia de 1998 conté un «model de contenció» (*retaining model*) de poder transferit, en què aquestes matèries que estan reservades a la competència exclusiva de Westminster s'articulen explícitament a l'Acta d'Escòcia, amb totes les altres matèries transferides. Hi ha un ampli ventall de matèries transferides<sup>46</sup> i, amb poques potestats concurrents o compartides, el Parlament escocès té de fet competència exclusiva en aquests àmbits, fins i tot la potestat per revocar la legislació existent del Regne Unit en àmbits de jurisdicció transferits<sup>47</sup> (que en tot cas és probablement superflu en vista de la doctrina de la supremacia parlamentària), però hem subratllat l'existència d'una convenció que a la pràctica restringeix aquesta potestat. Les facultats d'Irlanda del Nord són si fa no fa igual d'amplies. Pel que fa a potestats

45 Parlament d'Escòcia, Cambra dels Comuns, Cm. 3658, (1997), p. V.

46 Acta d'Escòcia, sec. 29 i 30 i annexos 4 i 5.

47 Acta d'Escòcia, sec. 28(7).

fortes, Gal·les n'és una excepció clara. Però la debilitat de les potestats per a Gal·les potser reflecteix la manca de suport per a la *devolution* el 1997, i com mostra l'Acta de 2006, hi ha marge per ampliar les potestats quan es desitgi dins de l'entitat política gal·lesa.

#### 4. Febleses en l'autonomia i la representació en la *devolution*

Els nacionalistes de cada territori també critiquen el model de *devolution* perquè el troben massa restrictiu. Irlanda del Nord és un cas particular en què l'aspiració aclaparadora dels nacionalistes irlandesos és la reunificació de l'illa. A Gal·les i Escòcia aquestes crítiques tenen dos objectius principals: la insuficient autonomia, i la incapacitat d'obrir camins adequats per a la representació a la presa de decisions central. Fa l'efecte que la segona pot ser la més perillosa per al futur de la unió, però primer abordarem la crítica sobre l'autonomia. A Gal·les se centra en la manca de competències en comparació amb Escòcia i Irlanda del Nord, tot i que l'Acta de 2006 ho ha apaivagat una mica. A Escòcia, tot i que en general s'han transferit moltes potestats, les limitacions imposades al Parlament s'exposen amb força detall en l'Acta escocesa i per exemple, pel que fa al procediment, hi ha nombrosos mecanismes per prevenir l'aprovació de la legislació *ultra vires*.<sup>48</sup> També hi ha àmbits destacats que no estan transferits. Els crí-

48 Vegeu *Acta d'Escòcia*, seccions 31(1); 31(2); 32(2); 32(3); 33; 34. La màxima controvèrsia es troba a la secció 35, en virtut de la qual un secretari d'estat de Whitehall (no necessàriament el secretari d'estat per a Escòcia) té la potestat en certes circumstàncies de prohibir que el president del Parlament escocès presenti un projecte de Llei per a la conformitat real si té motius raonables per creure que la mesura seria *ultra vires*.

tics apunten sovint el fet que el Parlament escocès no té capacitat de variar els impostos, amb la sola excepció en el control fiscal central de la potestat del Parlament escocès de variar l'índex bàsic d'impost sobre la renda uns tres penics per lliura.<sup>49</sup> Sovint es reclama l'ampliació de competències com en sistemes més autonomistes o federals. El que és diferent en un estat plurinacional és la mesura en què les particularitats nacionals infonen un sentiment de dret. També ho veiem en les maneres com els actors polítics de les societats nacionals subestats aspiren a potestats per desenvolupar les relacions internacionals subestats;<sup>50</sup> això es basa també en una percepció que el territori, com una societat nacional en si, té dret a ocupar un lloc a la taula de les nacions. Les relacions internacionals constitueixen sens dubte una àrea d'activitat que les institucions centrals protegeixen amb gelosia, fins i tot en un estat federal. I en efecte les institucions i la cultura estatal del dret internacional generalment esperen que els estats parlin amb una sola veu.<sup>51</sup> És probable que, com a tals, les sol·licituds que ara presenta l'executiu del Partit Nacionalista Escocès per a l'accés autònom d'Escòcia a les relacions internacionals, especialment a la UE, topin amb una forta resistència del centre i amb el temps suscitin conflictes sobre competències. A Gal·les han sorgit demandes similars.

Passant a la representació al centre, fins ara no hi ha hagut gaires disputes polítiques sobre la naturalesa de les relacions intraestats, però en general es percep que l'acord de transferència de competències per a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord és insatisfactori en aquest aspecte, i que les relacions amistoses

49 *Acta d'Escòcia*, secció 73.

50 ALDECOA, F. i KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments* (Londres: Frank Cass, 1999).

51 Convenció de Viena sobre el Dret de Tractats, 1969, 1155 UNTS 331, 8 ILM 679, vigent des de 27 de gener de 1980, art. 27.

deuen molt al fet que entre 1999 i 2007 el Partit Laborista estigués al poder a Cardiff i Edimburg, en el segon cas com a soci dominant en un govern de coalició, i així contribuís a mantenir unes relacions fluides amb el govern laborista de Londres.

La capacitat de superar problemes basada en el disseny institucional del sistema prové del que en essència és la naturalesa ad hoc, o alguns podrien dir incompleta, de l'acord. Aquesta és una característica del model transferit clarament més feble que un sistema federal, i amb el temps podria ser propensa a pertorbar el funcionament de la Unió, que potser es podria haver evitat amb algun model de federalisme. Si prenem Escòcia com a exemple, hi ha una manca de representació formalment garantida al centre per a les institucions governamentals escoceses (en general es podria dir el mateix de Gal·les i d'Irlanda del Nord). De fet, la dinàmica centralitzadora opera dins de l'acord i aquest té implicacions negatives tant per a les relacions intergovernamentals com per a les interparlamentàries. L'Acta d'Escòcia de fet té poc a dir sobre el que en els sistemes federals s'anomena federalisme intraestatal, i dóna poques explicacions sobre com s'establirien les institucions que haurien de coordinar les polítiques pel Regne Unit en conjunt, i encara menys sobre com s'hauria de dissenyar o com funcionarien. I el resultat és que no hi ha un conjunt de mecanismes formalitzats i legalment protegits per a situacions en què es plantegin conflictes de competències seriosos. En canvi, les institucions funcionen sobretot a instàncies del centre i així depenen de la bona voluntat del govern i Parlament centrals per a la seva continuïtat.<sup>52</sup> A la cinquena part s'exposaran els problemes potencials que comporta aquest model.

52 «Memos show how Blair and Brown “ignored” McConnell» [Les notes demostren que Blair i Brown «no van fer cas» de McConnell], Sunday Times (ed. escocesa), 16 de setembre de 2007, p. 7.

## 5. Progressos constitucionals en un Regne Unit multinacional: mirar cap al futur

És evident que, després de tres eleccions autonòmiques, els acords de *devolution* a Escòcia i Gal·les ja estan ben establerts. Anàlogament, la recuperació de les institucions d'autogovern a Irlanda del Nord el 2007 dona més sensació d'estabilitat al govern del territori que en cap altra època des de 1997. És significatiu que la idea de revocar qualsevol dels sistemes transferits gairebé no tingui suport polític enlloc del Regne Unit. En canvi, ara es debat sobre més transferències, com hem vist respecte a la Comissió Richard a Gal·les i l'Acta de 2006, i ara a Escòcia, on tots els partits debaten obertament l'ampliació de potestats al Parlament escocès, i l'Executiu del Partit Nacionalista Escocès té previst convocar un referèndum sobre la independència abans del 2011.<sup>53</sup>

La independència, que abans es tenia per un escenari molt improbable, cada cop té més suport, i disposa d'un nombre creixent d'experts que entenen una Escòcia independent com una possibilitat econòmica i política viable, sobretot perquè estaria protegida en el si de la Unió Europea. A Gal·les hi continua havent un ampli debat sobre una ampliació de potestats del govern de l'Assemblea gal·lesa. Encara hi ha molt poc suport per a la independència absoluta, però les potestats han augmentat: com hem vist, el govern de l'Acta de Gal·les de 2006 establí una diferenciació clara entre l'Assemblea Nacional i el govern de l'Assemblea Gal·lesa, i els posà en peu d'igualtat en un Executiu-Parlament estàndard, similar a la disposició institucional a Escòcia, segons la qual el govern

53 «Choosing Scotland's Future: A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World», Executiu Escocès, 2007.

sorgeix del Parlament i al seu torn és responsable davant aquest. A més, en virtut de l'Acta de 2006 hi ha una disposició perquè l'Assemblea Nacional tingui competència per fer una nova categoria de legislació que s'anomeni «Mesures» que són, en essència, legislació primària. Aquesta competència només es referirà a àmbits de polítiques que hagin estat transferits, i s'atorgarà per a afers específics arran d'una sol·licitud al govern del Regne Unit.

Una altra qüestió que alimenta el debat sobre la transferència de competències al Regne Unit té a veure amb els mecanismes mitjançant els quals es financen les administracions autònomes. Essencialment, això s'assoleix amb un paquet d'ajudes (*block grant*) del govern del Regne Unit, tot i que les administracions autònomes continuen essent lliures de gastar-lo com considerin pertinent. A Anglaterra hi ha una sensació persistent, i potser creixent, que les regions d'Anglaterra no estan prou ben finançades, a diferència dels territoris autònoms. Això, a més, en un moment en què el debat als territoris autònoms, especialment Escòcia, se centra en la manca d'autonomia fiscal. Hi ha un suport que transcendeix partits a favor de la transferència de competències fiscals, i en aquest àmbit podem preveure que es produiran més tensions entre Escòcia (i potser els altres territoris autònoms) i Londres si les reivindicacions de competències fiscals topen amb resistències. També serà interessant veure si les tensions augmentaran en cas que els territoris autònoms perdin finançament provinent del centre amb l'argument de la justícia fiscal per a les regions angleses.

Un altre àmbit que podria generar més aspiracions de canvi dins els territoris autònoms és el dels avanços a la Unió Europea. S'ha observat que la popularitat de la independència a Escòcia sembla fonamentada en la perspectiva



de formar part de la UE, fet que comportaria estabilitat monetària i econòmica. Mentre es produeixen nous canvis constitucionals a la UE serà interessant veure si s'amplia el paper de les regions d'Europa, i si és així, si això impulsarà al seu torn les reivindicacions de més autonomia i de més veu més per a les nacions subestats del Regne Unit dins de les institucions de la CE.

La legislació de *devolution* preveia una clara assignació de competències polítiques entre el govern del Regne Unit i els autogovernos. Actualment els conflictes de competències s'adrecen al Comitè Judicial del Consell Privat, part de la branca judicial del govern central del Regne Unit (tot i que tècnicament s'inclou dins del parlament). En darrera instància, això pot resoldre aquestes qüestions. Fins ara no han aparegut conflictes significatius relatius a *vires*. Tanmateix, tot i que la legislació de transferències exposava els àmbits polítics que haurien d'estar reservats al govern del Regne Unit (amb totes les altres polítiques transferides), el Parlament del Regne Unit encara té l'autoritat constitucional per legislar en totes les matèries, incloent-hi les transferides sota la legislació de 1998. Però la interpretació fonamental de l'acord de *devolution* és que s'estarà de fer-ho, si no és en situacions extremes (per exemple, quan un autogovern no hagi promulgat les lleis necessàries per fer efectiva la legislació de la UE a la seva jurisdicció).

Un àmbit en què hi ha d'haver força més prudència en l'avaluació d'un reajustament de poder és l'estructura general de relacions intergovernamentals que no operen dins un marc legal formal, com hem vist a la quarta part. En canvi s'han establert concordats no estatutaris entre departaments del Regne Unit i les administracions autònomes, i operen en el context d'un concordat global, el *Memorandum of Under-*

*standing* (Memoràndum d'interpretació), que s'ha actualitzat de tant en tant.<sup>54</sup> Els concordats funcionen d'una manera semiformal, creant les expectatives de com cooperaran les diverses administracions en l'intercanvi d'informació, el desenvolupament de polítiques comunes i l'assoliment d'acords sobre la representació a les institucions de la UE. S'han signat diversos d'aquests concordats entre departaments dels governs individuals a nivell del Regne Unit i les administracions transferides.<sup>55</sup>

Aquests documents són importants per guiar funcionaris i ministres en els intents d'alinejar les polítiques a tot el Regne Unit. El *Memorandum of Understanding* i els concordats volen assegurar que no hi haurà «sorpreses» en les iniciatives polítiques endegades en diferents parts del Regne Unit. Amb aquest objectiu miren que ni les administracions desconcentrades ni el govern del Regne Unit creïn polítiques que puguin coincidir amb les altres parts del Regne Unit sense alertar els governs central o desconcentrats com a apropiats a la naturalesa d'aquests possibles desenvolupaments. És una manera de gestionar la política en un Estat no federal on el centre gaudeix d'una autoritat àmplia i generalitzada. Això també pot ser important en el camp de les relacions internacionals, i sobretot en la formació de polítiques en àmbits de competència de la UE, on és vital un front polític unitari. L'objectiu per a totes les administracions és cooperar entre si, i en efecte treballar pegades d'una manera estreta quan s'escaigui.

54 La finalitat del Memoràndum era organitzar principis generals per a la coordinació de polítiques i la cooperació en «àrees on cal assegurar acords uniformes entre el govern del Regne Unit i les tres Administracions desconcentrades». Despatx del viceprimer ministre, *Memoràndum d'Acord i Arranjaments Suplementaris entre els Ministres Escocesos del Govern del Regne Unit, el Gabinet de l'Assemblea Nacional per al País de Gal·les i el Comitè Executiu d'Irlanda del Nord*, CM 5240, desembre de 2001. <<http://www.devolution.odpm.gov.uk/memo/pdf/cm5240.pdf>>.

55 <<http://www.devolution.odpm.gov.uk/dgn/index.htm>>.

Però se suposa que aquest important sistema d'intergovernamentalisme funciona d'una manera informal, amb institucions que no estan establertes per estatut, i els procediments de les quals no es disposen com a normes legals vinculants. Això requereix un alt grau de confiança entre els executius. Requereix que totes les parts confiïn que es comparteix tota la informació important, i que cada administració posa sobre la taula un alt grau de bona voluntat per tal que els debats funcionin per bé de l'interès nacional britànic més ampli. Com exposava fa poc temps un informe de la Cambra dels Lords:

Hem percebut la gran confiança en la bona voluntat a les relacions intergovernamentals. Molts dels nostres testimonis destaquen la necessitat de bona voluntat per fer que aquestes relacions funcionin, i han atribuït la seva bona marxa fins avui a l'existència d'aquesta bona voluntat.<sup>56</sup>

El mecanisme clau per aconseguir un bon grau de coordinació entre el govern del Regne Unit i les administracions autònomes és el Comitè Ministerial Conjunt (CMC). Les reunions d'aquest òrgan impliquen ministres del Regne Unit, ministres escocesos, membres del Gabinet de l'Assemblea Nacional de Gal·les i ministres del Comitè Executiu d'Irlanda del Nord, en la mesura en què aquests ministres tenen responsabilitats polítiques equivalents o coincidents. El paper del CMC és resoldre conflictes interadministratius en matèries d'interès compartit. Totes les reunions del CMC se celebren en privat, i no es fa públic cap registre de les seves deliberacions. No se sap si hi ha hagut disputes en aquests fòrums, ni quins mecanismes de resolució de conflictes es podrien desple-

56 Segon Informe de la Cambra dels Lords, «Transferència de competències: Relacions Interinstitucionals al Regne Unit», publicat el gener de 2003, p. 24.

gar en aquest cas. Sembla que s'ha posat molta fe en la supervivència de les pràctiques prèvies a la *devolution* que s'han incorporat a l'escenari *postdevolution*. Això ha funcionat amb un èxit potser sorprenent a Escòcia i Gal·les entre 1998 i 2007. Però es pot explicar en gran part pel paper dominant del Partit Laborista a nivell del Regne Unit així com en aquests dos territoris. Amb l'elecció de l'executiu del Partit Nacionalista Escocès el 2007 hi ha indicis de tensions creixents entre Edimburg i Londres. Això encara es pot exacerbar més si el Partit Conservador guanya les properes eleccions generals al Regne Unit. Sembla que la capacitat de resistència d'aquests canals informals de relacions intergovernamentals s'enfrontarà a un examen dur.

En aquest context pot ser que el Regne Unit es penedeixi de no haver transformat la Cambra dels Lords en una cambra «territorial» de l'assemblea legislativa central on poguessin celebrar-se d'una manera oberta debats polítics sobre el desenvolupament i la coordinació de polítiques per a tot el Regne Unit, i on els representants dels territoris autònoms se sentissin del tot implicats. Les disposicions ad hoc que deixen Anglaterra governada per institucions que també són l'aparell governamental del Regne Unit en conjunt poden fer que amb el temps s'extremi la sensació que l'acord constitucional és incomplet i requereix alguna mena de representació separada per a la determinació dels afers «anglesos». Tots aquests problemes deriven de la manca d'un sistema interadministratiu desenvolupat com cal, tant a nivell executiu com legislatiu. Amb el temps poden servir per desestabilitzar encara més la unió si el Regne Unit no aconsegueix desenvolupar institucions veritablement inclusives per a la cooperació basades en normes clares i garanties formals de representació per a les administracions subestatales.

## Bibliografia

- BOGDANOR, V. *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BURROWS, N. *Devolution*. Londres: Sweet and Maxwell, 2000.
- ELLIS, S. i BARBER, S. (eds.). *Conquest and Union: Fashioning a British State 1485-1725*. Londres: Addison Wesley, 1995.
- «Choosing Scotland's Future: A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World», Executiu escocès, 2007.
- HAZELL, R. i RAWLINGS, R. *Devolution, Law Making and the Constitution*. Exeter: Imprint Academic, 2005.
- MACCORMICK, N. «Does the United Kingdom Have a Constitution?», *Northern Ireland Legal Quarterly*, 29, 1978, p. 1-20.
- OLIVER, D. *Constitutional Reform in the UK*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- O'NEILL, M. *Devolution and British Politics*. Londres: Pearson, 2004.
- SALMON, T. C. i KEATING, M. (eds.). *The Dynamics of Decentralisation: Canadian Federalism and British Devolution*. Montreal/Londres: McGill/Queens University Press, 2001.
- TIERNEY, S. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- TRENCH, A. (ed.). «Has Devolution Made a Difference? *The State of the Nations*». Londres: Constitution Unit, 2004.

## **9. Suïssa: multilingüe però mononacional. Anàlisi i explicació d'un cas singular**

**Paolo Dardanelli**

University of Kent

Aquest capítol analitza com la condició d'estat i els patrons d'identitat col·lectiva han evolucionat històricament a Suïssa i com estan interactuant en el sistema suís contemporani. Mostra que el sentiment de nació suïssa va aparèixer abans de la creació d'un estat federal suís el 1848, i que va suportar les pressions del «nacionalisme lingüístic» en la darrera part del segle XIX «llarg» per consolidar-se del tot en el segle XX. Si bé moltes característiques del sistema suís avui reflecteixen la naturalesa multilingüe de la seva societat, també mostren amb força claredat que Suïssa no és una federació multinacional. Després, el capítol ofereix una explicació de per què Suïssa, malgrat ser multilingüe i multicultural, no ha esdevingut multinacional, tot adduint que com s'entén més bé és per una complexa interacció durant un llarg període d'una sèrie única de factors, tant interns com externs. El capítol passa després a examinar els reptes que probablement afrontarà el sistema

Vull donar les gràcies a Ferran Requejo per convidar-me a participar en aquesta obra i pel seu suport constructiu en la finalització d'aquest capítol, i a Clive Church per uns comentaris molt útils sobre un esborrany previ del capítol.

suís a mitjà termini i conclou amb l'argument que les característiques de la societat suïssa i la fortalesa de la seva arquitectura política federal probablement li permetran continuar essent mononacional en el futur previsible.

## 1. Introducció

En la cada vegada més extensa literatura sobre la democràcia multinacional i les federacions multinacionals, ha esdevingut pràctica generalitzada durant la darrera dècada, aproximadament, presentar Suïssa com un estat multinacional<sup>1</sup> i utilitzar el país per reclamar suport empíric per a la tesi que les democràcies multinacionals poden ser pacífiques, estables i reeixides.<sup>2</sup> Però poques vegades, si és que alguna, s'aclareix de quines «nacions» se suposa que està formada Suïssa, i fa l'efecte que la caracterització només es basa en la suposició acrítica que la llengua és la base «natural» de la identitat nacional, i que per tant si un país és multilingüe també ha de ser ipso facto multinacional.<sup>3</sup> Un argument relacionat, tot i que diferent, és que Suïssa va arribar tard al nacionalisme, perquè anava endarrerida amb relació als seus veïns, i només

1 Per donar només uns quants exemples: Kellas (1991, p. 3), Kymlicka (1995, esp. 18; 2001, esp. 96), O'Leary *et al.* citat a Wolff (2007, p. 385), McGarry i O'Leary (2007, p. 181, 197), Bhattacharya (2007) i Ipperciel (2007) explícitament presenten Suïssa com a multinacional mentre Gagnon (2001, p. 322-323; 2007, p. 17), Erk (2003, p. 68), Swenden (2006, p. 244), Pinder (2007, p. 7) i Vats (2007, p. 246) són més circumspectes però rebutgen la idea que el país sigui mononacional.

2 Vegeu McGarry i O'Leary (2007, p. 189) per a una llista de defensors del federalisme multinacional.

3 El mateixos suïssos no són immunes a aquesta tendència: el 1875 Bluntschli (citat a Brühlmeier, 1992, p. 28) es va referir a la «nació suïssa internacional», i Kriesi (1999, p. 18) encara sosté que és realment una «federació de nacions». Hughes (1993, p. 156) també es va referir al país com a una «confederació d'etnicitats» (èmfasi a l'original).

a partir de la dècada de 1890 un nacionalisme civil «tènue» dirigit per l'Estat es va imposar des de dalt als nacionalismes ètnics preexistents i molt més «densos». <sup>4</sup>

Tanmateix, com que les suposicions acrítiques i les anàlisis superficials no solen produir un coneixement rigorós, val la pena, en el context d'aquesta publicació sobre les federacions multinacionals, analitzar si és correcte caracteritzar Suïssa com a multinacional i com un cas de «nacionalisme tardà». Així, aquest capítol té dos objectius principals. El primer, explorar l'evolució històrica de l'Estat suís i de la nacionalitat o les nacionalitats suïses per aclarir la qüestió de si el país és multinacional o no i de si va arribar tard al nacionalisme. La resposta del capítol a la primera qüestió és que Suïssa és, sense cap mena de dubte, no multinacional i que, per tant, s'ha de caracteritzar com a mononacional. Si bé aquesta afirmació no és gaire original, <sup>5</sup> és evident que cal reformular-la i corroborar-la amb les proves empíriques detallades de què disposem ara. A més, el capítol mostra com l'evolució de la identitat nacional suïssa era del tot coherent amb les tendències europees més àmplies, si no al capdavant. El segon objectiu és, doncs, explicar per què és així, per què el país no ha esdevingut multinacional a pesar del seu multilingüisme. En altres paraules, per capgirar una qüestió sovint plantejada, el que cal explicar no és per què Suïssa ha estat pacífica i estable malgrat ser multinacional, sinó per què, a pesar de ser multilingüe, no ha esdevingut multinacional.

4 Vegeu Anderson (1991, p. 136-139) i Bhattacharyya (2007, p. 221-222), encara que no especifiquen si s'hauria d'entendre que els suposats «nacionalismes ètnics» estan basats en el cantó o en el llenguatge.

5 Vegeu, entre d'altres, Dalberg-Acton (1907 [1862], p. 294-295), Mill (1977 [1865], p. 546), Renan (1947 [1882], p. 893), Seton-Watson (1977, p. 75), Hobsbawm (1992, p. 65), Stojanovic (2000) i Grin (2002). Encara que d'una manera menys clara, també Linz (1997, p. 15) i Burgess (2006, p. 120) accepten que el país no és multinacional.



El punt de partida d'aquesta investigació són les definicions de Tully de les democràcies multinacionals com a «associacions constitucionals que contenen dues o més nacions o pobles. Els membres de les nacions són, o aspiren a ser, reconeguts com a pobles que s'autogovernen amb dret a l'autodeterminació tal com s'entén en el dret internacional i la teoria democràtica»,<sup>6</sup> i el marc conceptual adoptat segueix la diferenciació de Seton-Watson's entre estat i nació i la diferenciació relacionada, també emprada per Kriesi, entre construcció de l'estat i construcció de la nació.<sup>7</sup> El capítol, doncs, procedeix de la manera següent: la primera secció resumeix breument l'evolució històrica del sistema polític suís amb la transició decisiva de la confederació a la federació el 1848. La següent secció examina el sorgiment i el desenvolupament de la idea de la nacionalitat suïssa i mostra que la seva seqüència històrica va ser molt coherent amb les tendències europees contemporànies (si és que no s'hi va avançar) i que, des del començament, va tenir un caràcter «mono» i no «multi». La tercera secció passa al moment actual i ofereix una descripció concisa de les principals característiques de l'Estat suís contemporani, mentre que la quarta secció investiga si Suïssa és encara avui un país mononacional i dóna una resposta afirmativa. La cinquena secció mira cap endavant i prova d'avaluar la probabilitat que Suïssa continuï essent mononacional en el futur. Malgrat alguns motius de preocupació, la resposta és, un altre cop, en general sí. Per últim, la darrera secció sosté que, com que el país és mononacional, les veritables federacions multinacionals no poden aprendre gaire res de Suïssa. D'altra banda, l'experiència suïssa és molt instructiva pel que fa als factors i les circumstàncies que poden fer

6 Tully (2001, p. 2).

7 Vegeu Seton-Watson (1977, p. 1) i Kriesi (1999, p. 13-14).

que un país multilingüe sigui mononacional en comptes de multinacional.

## 2. L'evolució històrica del sistema polític suís

Els orígens del sistema polític suís se situen tradicionalment al 1291<sup>8</sup> quan representants de les tres comunitats de la vall d'Uri, Schwyz i Unterwalden (sotmeses de iure a l'emperador alemany però que de facto gaudien d'una autonomia considerable) van fer un jurament de suport mutu i defensa per preservar aquest estatus enfront la invasió imperial. Després de la batalla de Morgarten de 1315, quan els «confederats» van derrotar l'exèrcit d'Habsburg, l'aliança inicial va atreure altres membres i de mica en mica va adquirir un caràcter més permanent. Cap a mitjan segle XIV, cinc *Orte* o localitats més —Lucerna, Zúrich, Glarus, Zug i Berna— es van incorporar a l'aliança. L'arribada de ciutats poderoses com Berna i Zúrich va enfortir molt la confederació naixent i alhora va crear una fissura entre les àrees rurals i urbanes que seria una característica duradora de la política suïssa fins a l'actualitat.<sup>9</sup> Al segle següent, les *Orte* es van embarcar en una agressiva expansió territorial sostinguda pel seu poder militar i van consolidar la seva independència de facto dins l'Imperi. Durant el mateix període, es va signar un seguit de nous tractats i el *Tagsatzung*, o dieta confederal, constituïda per representants per cada *Ort*, que es reuní per primera vegada el 1353, va esdevenir més freqüent i adquirí estatus d'institució cen-

8 Sobre l'elecció de 1291 com a data fundacional de Suïssa, vegeu Zimmer (2003, p. 209-236).

9 Sobre les tensions entre les ciutats i les comunitats de les valls abans de la Reforma, vegeu Kohn (1956, p. 20).

tral de la confederació.<sup>10</sup> A la fi de la Guerra dels Suabis, el 1499, la confederació aconseguia la independència de facto dins l'Imperi. El 1515 ja s'hi havien unit cinc membres més —Friburg, Solothurn, Basilea, Schaffhausen i Appenzell— que van fer pujar el nombre de confederats a tretze. El mateix any, la derrota de Marignano va marcar la fi de la fase de conquesta militar i va menar a l'adopció d'una política de neutralitat.

Després de Marignano no es van admetre nous membres amb plens poders, tot i que nou àrees del voltant esdevingueren territoris associats. Uns quants d'aquests territoris, com St. Gallen, tenien dret de representació a la dieta, mentre que d'altres, com Ginebra, no en tenien.<sup>11</sup> Els territoris conquerits durant l'expansió del segle XV, com ara l'actual Ticino, tenien l'estatus de territoris sotmesos governats individualment o col·lectivament per les *Orte* sense dret a representació a la dieta però amb un grau considerable d'autogovern local.<sup>12</sup> Aquesta asimetria institucional es va reproduir en gran part dins les mateixes *Orte*, sobretot les dominades per la ciutat, entre els habitants de la ciutat, que gaudien de drets polítics, i els habitants del camp, que en van ser exclosos en gran part.<sup>13</sup> En aquesta època la federació es veia en general com una «unitat política diferenciada dins l'Imperi Germànic»<sup>14</sup> i havia adquirit una estabilitat relativa tant a l'interior com a l'exterior. Tanmateix, la Reforma, que s'adoptà com un «mosaic», va introduir una segona esquerda profunda, aquesta entre protestants i catòlics, que seria una font de conflictes recurrents fins a la fi del segle XIX. De fet, si bé els confederats es van aferrar a la seva neutra-

10 Vegeu Zimmer (2003, p. 24-25).

11 Vegeu de Capitani (1983, p. 130-131).

12 Vegeu Hughes (1975, p. 90-92) i de Capitani (1983, p. 137).

13 Vegeu de Capitani (1983, p. 137).

14 Sablonier, citat a Zimmer (2003, p. 21).

litat i es van mantenir al marge de la guerra dels Trenta Anys, no van poder evitar un seguit de guerres religioses fratricides. Amb la Pau de Westfàlia, la sobirania dels *Orte* suïssos i la seva independència del Sacre Imperi Romà van obtenir reconeixement oficial, i se'n va confirmar la neutralitat. Durant els següents cent anys, la confederació gaudí d'un període d'estabilitat recuperada que va veure com la naturalesa oligàrquica del govern en la majoria dels *Orte* urbans, com ara Berna, s'aprofundia de manera considerable. Des de començament del segle XVIII, en tots els membres de ple de la confederació, amb l'excepció parcial de Friburg, es parlava alemany, i l'alemany era l'única llengua «oficial» en ús. Però tant les àrees associades com les subjectes, segons hem vist abans, incloïen una àmplia població francòfona i de parla italiana.<sup>15</sup>

Va ser en una d'aquestes àrees sotmeses, el Vaud, on la Revolució Francesa va tenir més impacte i alimentà reivindicacions d'emancipació respecte a Berna i Friburg. La radicalització d'aquestes demandes va menar el 1798 a l'esclat de l'anomenada Revolució Suïssa i la intervenció de França.<sup>16</sup> Amb la cooperació de diversos simpatitzants prorevolucionaris suïssos, França va envair la confederació, va derrotar Berna, que n'era el baluard militar, i imposà un sistema polític radicalment nou, anomenat República Helvètica. Es tractava d'una república modelada segons la Constitució francesa de 1795, en què els antics *Orte* van perdre la independència i van esdevenir, segons una manera reorganitzada, simples districtes administratius.<sup>17</sup> Tot i que un bon nombre de suïssos

15 Així doncs, mentre que en el pla oficial Suïssa no esdevingué multilingüe fins a 1798, a nivell social, la condició multilingüe havia estat present durant molt més temps.

16 Vegeu Bonjour et al. (1952, esp. 211).

17 Vegeu Zimmer (2003, p. 85).

havia celebrat inicialment la Revolució Francesa i donava suport als principis de la República Helvètica —democràcia representativa, igualtat de drets, estatus oficial per al francès i l'italià, educació uniforme i laica i llibertat d'assentament—, en realitat la República no va ser mai del tot acceptada, sobretot a la Suïssa central, i va patir quatre cops d'estat en tres anys.<sup>18</sup> Encara que l'eliminació de la sobirania dels cantons mantinguda els segles anteriors fou, és clar, un factor determinant de la impopularitat de la República, l'oposició també va arrelar a la defensa de l'autonomia comunal i de les seves fonts d'ingressos, amenaçades des de la introducció de la llibertat d'assentament.<sup>19</sup> De manera una mica contrària, el que és ara un tret definidor de Suïssa, la democràcia directa a través de votacions populars, va aparèixer per primer cop en aquest període. La inestabilitat crònica de la República Helvètica dugué a un retorn parcial al sistema de cantons, amb la intervenció personal de Napoleó, sota un sistema conegut com la Mediació. Tot i que el sistema no va sobreviure al seu arquitecte, els seus fonaments territorials innovadors són encara avui a la base de la federació suïssa. Als antics tretze cantons<sup>20</sup> s'hi afegiren en aquell moment els territoris abans associats o sotmesos d'Argovia, Graubünden, St. Gallen, Ticino i Vaud, amb tot l'estatus de cantons. En l'endemig, Ginebra, Valais, el que ara és el cantó de Jura i Neuchâtel havien estat annexats a França i romangueren en mans franceses fins al 1814. Després de la caiguda de Napoleó, els cantons van recuperar la sobirania i van restablir una confederació entre ells sota els termes del Tractat Federal signat el 1815. La confede-

18 Vegeu Lerner (2004, p. 74-75) i Bonjour *et al.* (1952, p. 224).

19 Vegeu Lerner (2004, esp. 70).

20 Llavors l'antiga Orte s'anomenava sovint cantons, vegeu Germann i Klöti (2004, p. 318).

ració ja incloïa Ginebra, Neuchâtel i Valais com a membres de ple dret i les seves fronteres no canviarien d'aleshores ençà.<sup>21</sup>

Tot i que aquesta «nova» confederació constituïa un intent explícit de recrear l'ordre institucional previ a 1789, sí que va conservar una sèrie de principis i característiques introduïts durant l'hegemonia francesa, sobretot pel que fa a la igualtat entre els cantons. Però l'ascendent moviment liberal no va trigar gaire a pressionar el sistema per introduir reformes fonamentals tant a nivell cantonal com confederal. Arran de la Revolució de 1830 a França, va agafar embranzida un ampli moviment reformista anomenat «Regeneració».<sup>22</sup> La Regeneració tenia dos vessants. D'una banda, es dirigia cap al canvi constitucional a nivell cantonal —centrat en la igualtat dels ciutadans, el sufragi universal masculí i límits clars al govern— i estava subjecte a l'aprovació popular en un referèndum. En segon lloc, però no menys important, els cantons «regenerats», al seu torn, van reclamar amb cada cop més contundència més responsabilitats de govern per exercir-lo a escala central —sobretot defensa i afers econòmics— i una infraestructura institucional més forta per dur-ho a terme. L'ala radical del moviment exigia ni més ni menys que la creació d'un govern central i d'un parlament central en el que hauria equivalgut a una transició des d'una confederació d'estats a un estat federal.<sup>23</sup> El 1832 l'esborrany d'un nou tractat que provava de trobar un punt intermedi entre les demandes d'un govern central fort i el desig de preservar les sobiraniaes cantonals no va satisfer cap de les parts i va acabar en no-res.

21 El que és ara el cantó de Jura s'incorporà al cantó de Berna i només va adquirir estatus cantonal el 1979.

22 L'expansió de la premsa tingué un paper crucial, i va fer que Suïssa tingués una de les densitats de publicacions més altes al món, vegeu Zimmer (2003, p. 126).

23 Vegeu Zimmer (2003, p. 120-122); també Aubert (1974, p. esp. 20) i Bonjour *et al.* (1952, p. 249-258).

L'enfortiment de les pressions per a la creació d'un estat suís va alarmar diversos cantons catòlics conservadors fins al punt que set —els tres *Waldstätten* originals d'Uri, Schwyz i Unterwalden més Lucerna, Zug, Friburg i Valais— van signar un pacte secret de defensa anomenat el *Sonderbund*.<sup>24</sup> La dècada de 1840, l'ala radical del moviment liberal va esdevenir dominant i les forces radicals van dominar diversos cantons, sobretot Berna. El canvi de bàndol del principal de la confederació va decantar l'equilibri de forces de la dieta de manera decisiva i va consolidar la influència radical, que ja gaudia també d'un suport massiu.<sup>25</sup> El xoc entre les parts oposades va arribar a un punt crític el 1847, quan un conflicte teòricament relatiu als ordes religiosos però clarament arrelat en qüestions constitucionals<sup>26</sup> desencadenà una guerra civil curta i gairebé sense vessament de sang. Després de la victòria de les forces radicals, es formà una comissió constitucional a la qual es va encomanar una revisió del tractat de 1815. És digne de comentari que, tot i que Neuchâtel i Appenzell-Inner Rhodes es van negar a participar-hi, tots els cantons derrotats hi eren representats. Si bé les opinions respecte al grau de la revisió del tractat en una direcció centralista<sup>27</sup> continuaven força dividides, la comissió va acabar decidint substituir la confederació basada en un tractat per una federació basada en una Constitució. Els radicals victoriosos, no obstant això, van observar molta moderació a l'hora de redactar la Constitució de 1848 i si bé es van assegurar la seva reivindicació central d'un estat suís, van fer

24 Vegeu Bonjour et al. (1952, p. 262).

25 Berna era el cantó més gran i la fortalesa militar més poderosa, i havia liderat les reaccions conservadores el 1815, vegeu Kohn (1956, p. 68).

26 Vegeu Bonjour et al. (1952, p. 263) i Kohn (1956, p. 106).

27 Fins i tot les veus liberals capdavanteres com el diari *Neue Zürcher Zeitung* tenien dubtes sobre si la gent estava disposada a acceptar un Parlament nacional, vegeu Zimmer (2003, p. 136).

concessions importants als antics cantons del Sonderbund quant al manteniment de la centralització en un grau mínim.<sup>28</sup> Així doncs, la Constitució preveia un parlament bicameral i un executiu federal, però estipulava que les esmenes constitucionals depenguessin del vot en un referèndum subjecte a una majoria dels cantons, i concedia molta autonomia a aquests darrers. Setze cantons van votar a favor de la Constitució proposada a la dieta i, després que una majoria de cantons la ratifiqués, el 12 de setembre de 1848 la dieta va declarar adoptada la Constitució amb un vot unànim i l'abstenció dels antics cantons *Sonderbund*.<sup>29</sup>

El nou estat federal tenia una arquitectura institucional molt més desenvolupada que la confederació i posseïa per primera vegada les seves pròpies fonts d'ingressos, però altrament continuava d'allò més descentralitzat. Així els radicals —que dominaven el Parlament i monopolitzaven l'Executiu— encara pressionaven per obtenir més centralització. A partir de la dècada de 1860 el moviment democràtic es va estendre per tot Suïssa amb la seva reclamació que es posés en pràctica la sobirania popular mitjançant institucions de democràcia directa.<sup>30</sup> Com sempre, aquest moviment va produir en un principi efectes als cantons, però després es va estendre a escala federal. Es van presentar propostes per reformar la Constitució ja el 1866, i una revisió completa es va sotmetre a referèndum, però fou rebutjada, el 1872. El 1874 es va acceptar una versió aigualida, més acceptable per a catòlics i francòfons, que havien votat majoritàriament contra les propostes de 1872. Una innovació clau va ser la introducció del refe-

28 Vegeu Bonjour *et al.* (1952, p. 267-269) i Kohn (1956, p. 119); les pressions externes també van tenir probablement un efecte, vegeu Stojanovic (2000, p. 45).

29 Vegeu Zimmer (2003, p. 135).

30 Vegeu Bonjour *et al.* (1952, p. 299).



rèndum opcional, amb el qual els ciutadans poden enfrontar-se a qualsevol llei aprovada pel Parlament, que tindria profundes conseqüències per a la naturalesa del sistema polític suís. La popularitat del nou instrument —amb derrotes freqüents del govern en mans de l'aliança informal entre catòlics i francòfons— va menar a l'acceptació per primera vegada, el 1891, d'un catòlic conservador a l'Executiu federal, el primer cas de partició del poder a l'Executiu. El mateix any es va crear l'altre instrument fonamental de la democràcia directa: la iniciativa legislativa.

La pressió del moviment democràtic també va motivar durant la dècada de 1890 l'adopció en molts cantons de sistemes electorals basats en la representació proporcional (RP). Durant el mateix període, com a la resta d'Europa, l'ascensió del socialisme i el moviment obrer arran de la ràpida industrialització va propiciar l'aparició de la fissura de classes com una característica fonamental de la política suïssa. Això va culminar en una vaga general el 1918 i en la introducció un any més tard —després de l'èxit d'una iniciativa popular— de la RP per a l'elecció de la cambra baixa amb la utilització dels cantons com a circumscripcions electorals. La moderació del conflicte de classes, que encara era precari a mitjan dècada de 1930, al final es va consolidar el 1937 en assolir-se l'acord de la «Pau Obrera» entre els patrons i els sindicats. Durant el període de postguerra el partit socialista es va integrar plenament a l'executiu, des de 1959, i es va construir un ampli estat del benestar. A partir de la dècada de 1960, el moviment per a la renovació constitucional va avançar a bon ritme i va afectar primer els cantons, seguint la llarga tradició suïssa, i després va exercir pressió per una revisió de la Constitució federal. Després d'un debat perllongat, el Parlament i el poble van adoptar una nova Constitució el 1999 que entrà en vigor el 2000.

Mentrestant, les dones havien obtingut el dret al vot en les eleccions federals de 1971. Quan va ser reemplaçada, la Constitució de 1874 ja havia sofert unes 140 esmenes.<sup>31</sup> Això reflecteix una de les tendències principals que van canviar la federació suïssa en el segle i mig posterior a 1848: és a dir, la centralització. Un ampli ventall de competències que s'havien deixat en mans dels cantons en la primera Constitució va anar passant al control del nivell federal.<sup>32</sup> No obstant això, la centralització va estar essencialment limitada a la legislació, mentre que la implementació es deixà als cantons i a les comunes. De la mateixa manera, el gros de les nòmines del sector públic i de les potestats de recaptació d'impostos van restar a nivell cantonal o comunal. Dues tendències fonamentals més dignes d'esment són l'expansió i la intensificació en l'ús de la democràcia directa i la «inclusivitat» progressiva del sistema. L'expansió de la democràcia directa va convertir Suïssa en l'única democràcia semidirecta del món, amb conseqüències d'enorme importància per a la unitat política suïssa. En part com a resposta, les institucions suïsses també esdevingueren més consensuals, com indica la inclusió progressiva a l'executiu dels quatre partits polítics principals i l'organització d'amples consultes preparlamentàries sobre projectes de llei.

### 3. El desenvolupament històric de la nació suïssa

Al segle xv va començar a sorgir un sentiment d'identitat política suïssa en els escrits dels cronistes humanistes que van elaborar les primeres històries de Suïssa a partir del que es

31 Fleiner (2002, p. 98).

32 Probablement, els dos exemples més emblemàtics són Defensa i els codis legals.

podria anomenar perspectiva protonacional.<sup>33</sup> Zimmer identifica dos factors en l'aparició d'aquesta identitat, un intern i l'altre extern. El primer va ser el desenvolupament del sistema confederal mitjançant aliances i tractats successius i el seu «essament» institucional corresponent, que infonia la sensació que s'estava bastint un sistema polític diferent. El segon era l'aspecte extern del mateix procés, és a dir, la lluita dels cantons contra l'Imperi dels Habsburg i la creixent percepció del segon com l'«altre» de Suïssa, que va contribuir a crear un sentiment d'«exclusivitat» suïssa.<sup>34</sup> En el decurs del segle XVIII, la identitat suïssa va començar a adquirir un caràcter nacional i a alimentar un moviment nacionalista. A la dècada de 1730, van començar a crear-se càtedres d'«història patriòtica» a la universitat, sobretot a Zurich, i el 1762 es va fundar la Societat Helvètica (que segons Zimmer fou la «primera associació patriòtica d'Europa dedicada exclusivament a un programa nacional»).<sup>35</sup> Com el seu avantpassat prenatal, aquest nacionalisme primerenc es basava en el passat comú dels cantons i en els mites de la fundació de la confederació a l'Edat Mitjana.<sup>36</sup> El nacionalisme era la força que movia els membres de la Societat Helvètica i el passat dels confederats es va fer servir per legitimar les noves reivindicacions i aspiracions.<sup>37</sup> El nacionalisme de la Societat Helvètica era, és clar,

33 Vegeu de Capitani (1983, p. 153) i Zimmer (2003, p. 19).

34 Zimmer (2003, p. 20-21).

35 Zimmer (2003, p. 42); més àmpliament, vegeu *ibidem* p. 41-79 i de Capitani (1983, p. 153). A més, Zimmer argumenta (2003, p. 50) que la Societat Helvètica «no va tenir cap homòleg a Europa a finals del segle XVIII», i que, a tall de comparació, fins a 1800 gairebé no va haver-hi activitat nacionalista «alemanya» (*ibidem*).

36 Vegeu Frei (1983) i Zimmer (2003, p. esp. 55-65); el mite dels Alps i el seu «paper» en la formació del caràcter suís també fou destacat, vegeu de Capitani (1983, p. 153-155) i Zimmer (2003, p. 205-206).

37 Vegeu Zimmer (2003, p. 41, 69, 71, 78).

cosa d'una minoria privilegiada i va ser predominantment protestant i de parla alemanya, però no exclusivament. Com assenyala Zimmer, «a finals de la dècada de 1770, les reunions anuals de la Societat havien esdevingut en efecte aplecs de les elits polítiques i econòmiques suïsses».<sup>38</sup> Així, Kohn bàsicament l'encertava en sostenir que «un sentiment de patriotisme suís com aquest existia no tan sols entre els suïssos germànics dels tretze cantons dominants i sobirans sinó també a les terres sotmeses del Vaud i de Ticino».<sup>39</sup> Com havia succeït en el passat i continuaria passant durant molt de temps, la divisió religiosa era molt més profunda i políticament remarcable que no pas la lingüística i, per consegüent, va condicionar actituds respecte a la qüestió de la nacionalitat.

Aquest nacionalisme suís emergent trobà el seu primer marc institucional a la República Helvètica, que es basava explícitament en la idea d'una nació suïssa única però multilingüe, i va tenir la manifestació més clara en el camp de l'educació.<sup>40</sup> Si bé podem sentir-nos temptats d'interpretar el fracàs de la República Helvètica com un rebuig del nacionalisme suís que expressava, fóra un greu error. En primer lloc, és essencial tenir en compte, com ens recorda Zimmer, que «tant el suport com l'oposició a la República Helvètica transcendien els grups lingüístics».<sup>41</sup> Així doncs, ja a l'inici del segle XIX el nacionalisme suís «civil» multilingüístic no va rebre atacs de nacionalismes «ètnics» monolingüístics. Una prova elo-

38 Zimmer (2003, p. 49), més en general ibídem (47-49) i de Capitani (1983, p. 153-155).

39 Vegeu Kohn (1956, p. 26).

40 Es van constituir el francès i l'italià llengües oficials de la República en les mateixes condicions que l'alemany, vegeu McRae (1983, p. 40) i Zimmer (2003, p. 87). Més àmpliament, sobre la idea de la nació suïssa sota la República Helvètica, vegeu Kohn (1956, p. 45) i Lerner (2004, p. 74). Sobre educació en particular, vegeu Bonjour *et al.* (1952, p. 226-227) i de Capitani (1983, p. 162-163).

41 Zimmer (2003, p. 89).

qüent l'ofereix el comportament dels territoris de llengua francesa i italiana anteriorment sotmesos que, posats davant l'elecció d'unir-se o bé a les república francesa o a la cisalpina, respectivament, o bé esdevenir membres en peu d'igualtat d'un estat suís, van escollir aquesta última.<sup>42</sup> En segon lloc, tampoc no s'ha d'exagerar la identificació popular amb els cantons. Per a la majoria de gent corrent, sobretot fora dels cantons *Landsgemeinde*,<sup>43</sup> la pàtria era la comuna local, on se centrava la seva vida i es basaven els drets de ciutadania, més que el cantó<sup>44</sup> i, com hem vist abans, la resistència contra la República Helvètica estava arrelada tant en una defensa de l'autonomia local com, si no més encara, en la dels cantons, i aquesta defensa transcendia les diferències religioses i lingüístiques.<sup>45</sup>

El nacionalisme suís no va desaparèixer amb la restauració de 1815. Al contrari, tot i que privat d'estructura institucional, va dominar tot el període de 1815-1848. Aquest període fou testimoni d'una proliferació de societats i festivitats nacionals;<sup>46</sup> a més, com hem vist a la secció anterior, un objectiu central del moviment de Regeneració era la creació d'un estat nacional suís, i el Radicalisme era sense cap mena de dubte un moviment nacionalista.<sup>47</sup> Amb l'accés dels antics territoris aliats i sotmesos a un ple estatus de cantó, els parlants de francès i italià estigueren plenament representats en aquest nacionalisme que volia obtenir un estat.<sup>48</sup>

42 Ja indicat fa temps per Bonjour et al. (1952, p. 229) i Kohn (1956, p. 36).

43 Assemblea popular a l'aire lliure de tots els ciutadans.

44 Vegeu Zimmer (2003, p. 103).

45 Zimmer (2003, p. 102-110).

46 Vegeu Bonjour et al. (1952, p. 237-239), Andrey (1983, p. 21-23) i Bendix (1992, p. 768-769, 774-775, 783).

47 Vegeu Bonjour et al. (1952, p. 257), Kohn (1956, p. 67-74), Zimmer (2003, p. esp. 21, 28-32, 130, 139).

48 Vegeu Zimmer (2003, p. esp. 152).

És digne d'esment que, si bé el conflicte «nacional» de la primera meitat del segle XIX es va modelar a partir de la combinació de les divisions religioses i urbanes-rurals, no va ser un conflicte que es pogués definir per la fractura lingüística.<sup>49</sup> A més, en gran part el conflicte no era entre nacionalismes rivals sinó entre interpretacions rivals del mateix passat «nacional» i les conclusions divergents que tots dos bàndols extreien quant a la forma constitucional que havia de tenir el sistema polític suís.<sup>50</sup> Els qui rebutjaven la idea d'una nacionalitat suïssa, no hi oposaven una idea de nacionalitat cantonal sinó que rebutjaven la mateixa idea de nacionalitat com a base legitimadora d'un sistema de govern, fos cantonal o federal. Això era degut en part al fet que les reunions cara a cara dels *Landsgemeinden* —i, és clar, del seu equivalent local, els *Gemeindeversammlunge*— havien promogut una concepció *Gemeinschaft* de la classe política que xocava amb la idea d'una *Gesellschaft* nacional.<sup>51</sup> Potser el rebuig més clar de la idea de nació suïssa la va expressar Philip Anton von Segesser, un líder del cantó de Lucerna, que el febrer de 1848 va escriure: «Suïssa m'interessa només perquè el cantó de Lucerna, que és la meua mare pàtria, es troba aquí. Si el cantó de Lucerna deixés d'existir com a membre lliure i sobirà de la Confederació, aquesta tindria tan poca importància per a mi com la Petita i Gran Tatària».<sup>52</sup> Encara que alguns concebien el seu cantó d'una manera quasinacional, la majoria de veus conservadores de la Suïssa central que es van alçar contra

49 Vegeu, entre d'altres, Bonjour et al. (1952, p. 260), Kriesi (1999, p. 14) i Zimmer (2003, p. 149).

50 Vegeu Zimmer (2003, p. 11, 15).

51 Vegeu Zimmer (2003, p. 148-151; també 104-108) i Kohn (1956, p. 59). Lerner també assenyala que, ja el 1790, es percebia que la democràcia representativa estava oposada a la veritable democràcia als cantons *Landsgemeinde* de Suïssa central. Per a ells, «qualsevol taca de representació era equivalent a aristocràcia» (2004, p. 69).

52 Citat a Kohn (1956, p. 100).

la idea de nacionalisme suís estaven d'acord amb les idees premodernes de legitimitat política i rebutjaven la idea moderna de sobirania nacional *tout court*.<sup>53</sup> Per tant, un cop que els liberals i els radicals hagueren imposat la «nació» com a marc per al discurs constitucional, els conservadors no tenien cap altre remei que acceptar-ho i actuar-hi a l'interior.<sup>54</sup> El caràcter mononacional de Suïssa ja a mitjan segle XIX es mostrava clarament en l'esperit de la Constitució de 1848 i en la manera en què es va adoptar. Cal que no ens deixem enganyar per la lletra de l'article 1 de la Constitució —«les persones dels vint-i-dos cantons sobirans...»—, ja que el document era sens dubte la llei d'un sol poble sobirà i no un pacte entre estats o entre vint-i-dos pobles sobirans.<sup>55</sup> Segons Bonjour *et al.*, «el factor decisiu, tanmateix, ara era el poble i no els estats. Perquè no eren els cantons els que havien fundat el nou estat federal; va ser una llei nacional amb el suport de la gent».<sup>56</sup> Com hem vist a la secció anterior, un nombre significatiu de cantons van votar contra la nova Constitució tant a la dieta com en el procés de ratificació però a l'últim la van acceptar com a expressió de la «voluntat nacional».

Tot i que el conflicte entre les forces nacionalistes i els seus rivals havia quedat tancat amb la guerra civil i les seves con-

53 Encara que els termes «acció» i «nacionalisme», en l'ús vague característic de la primera part del segle XIX, s'aplicaven a vegades a un cantó així com al conjunt de Suïssa —vegeu Andrey (1983, p. 246), Brühlmeier (1992, p. 24) i Zimmer (2003, p. 112)—, no s'ha d'interpretar que això indica l'existència de «nacionalismes» cantonals tal com entenem la paraula avui.

54 Zimmer (2003, p. 150).

55 El llenguatge anacrònic era part de l'estratègia de l'«apaivagament» respecte als perdedors de la guerra civil. S'ha d'entendre des de la mateixa perspectiva l'ús continuat del terme «confederació» en la designació oficial de l'Estat així com diversos altres elements —per exemple la diada nacional— concebuts per accentuar la continuïtat simbòlica més que la ruptura amb el passat previ a 1848.

56 Bonjour *et al.* (1952, p. 269). Vegeu també Brühlmeier (1992, p. 25), Hughes (1993, p. 157) i Zimmer (2003, p. 135).

seqüències constitucionals, les relacions entre tots dos bàndols continuaven essent glacials després de 1848, i només es van començar a descongelar a la dècada de 1870. Suïssa va haver d'esperar a 1891 perquè la idea d'un estat suís legítim com a nació fos del tot acceptada al *Waldstätten*.<sup>57</sup> La pressió externa sobre el jove estat federal —en forma de conflictes entre Prússia i Alemanya,<sup>58</sup> i més fonamentalment, per la força de la marea dels nacionalismes etnolingüístics— sens dubte contribuï a ampliar i aprofundir la identificació col·lectiva amb Suïssa, si bé el nacionalisme de direcció estatal que professaven les autoritats federals també va resultar decisiu. Aquesta política era vigent des de començaments de la dècada de 1870 i es va posar encara més de manifest en les celebracions del 600 aniversari de la confederació, el 1891.<sup>59</sup> Una llei de 1887 autoritzà el govern federal a subvencionar monuments i obres d'art de significació nacional; el 1889, es va «codificar» finalment la bandera; el 1891 el govern va encarregar una «història oficial» del país; es van crear una biblioteca i un museu nacionals el 1894 i el 1898, respectivament; i el 1899, es va institucionalitzar l'1 d'agost com la diada nacional de Suïssa.<sup>60</sup> L'efecte combinat de les pressions externes i internes i el nacionalisme de direcció estatal va convertir la nació en «la força més potent d'identificació

57 No va ser per casualitat que el 1891 va assenyalar la primera celebració oficial del pacte de 1291 —i per tant també es va celebrar el *Waldstätten* com a bressol de la nació suïssa— i es va acceptar el primer ministre conservador catòlic al Consell Federal. Sobre l'acceptació entre els catòlics del nacionalisme suís en aquest període, vegeu també Kriesi (1999, p. 15).

58 Vegeu Bonjour *et al.* (1952, p. 277-280 i 309-311), Kohn (1956, p. 120) i McRae (1983, p. 44).

59 Aquests se centraven en els mites dels Cantons de Bosc i la llegenda de Guillem Tell i, prou apropiadament, les festivitats centrals tenien lloc a Schwyz i Uri, vegeu Zimmer (2003, p. 163).

60 Vegeu Zimmer (2003, p. 175, 177, 209, 219, 298); sobre la festa nacional vegeu també Bendix (1992, p. 776-779).



col·lectiva», molt en línia amb tendències simultànies d'altres punts d'Europa.<sup>61</sup>

Aquestes, especialment en la forma de nacionalisme etnolingüístic representat per Alemanya i Itàlia, també van representar una amenaça creixent per al nacionalisme multilingüe dels suïssos cap a final del segle XIX i començament del XX.<sup>62</sup> Va arribar a un punt crític a la I Guerra Mundial i la postguerra, quan van sorgir fortes tensions, sobretot en les relacions entre les potències bel·ligerants.<sup>63</sup> La campanya a favor de la ratificació del tractat de la Lliga de les Nacions i el referèndum subsegüent les va acabar d'evidenciar del tot.<sup>64</sup> Per sort per a Suïssa, la crisi no va durar gaire i la fractura lingüística, posada de relleu en la I Guerra Mundial, va quedar eclipsada per la fractura de classes, posada en primer pla en la vaga general de 1918, i després amb la pressió externa de la Itàlia feixista i l'Alemanya nazi.<sup>65</sup> A diferència de la IGM, la II Guerra Mundial va tenir un potent efecte unificador al país,<sup>66</sup> i fins i tot va causar un grau considerable de desarrelament cultural respecte a Alemanya entre els germanoparlants, que es va manifestar en una revalorització dels dialectes *Schwyzerdütsch* i els efectes de la qual encara se senten avui.<sup>67</sup> En el període de

61 Zimmer (2003, p. 167, 195).

62 Alguns germanoparlants suïssos —especialment el gran historiador Jacob Burckhardt— van rebutjar la idea d'una nació suïssa i subscriuen la idea d'una nació etnolingüística pangermànica, vegeu Kohn (1956, p. 81, 89-95, 121-126); tanmateix aquesta era una concepció molt marginal; vegeu també Zimmer (2003, p. 198-203).

63 Vegeu, entre d'altres, Bonjour *et al.* (1952, p. 344-345) i Jost (1983, p. 94-95, 122-124).

64 Va ser la primera vegada que l'electorat suís votava sobre un tractat. A La Lliga li donaven suport un 85,3% dels francòfons i la rebutjava un 54,1% entre els germanoparlants.

65 Vegeu McRae (1983, p. 232).

66 De manera reveladora, les celebracions de la diada nacional de 1941 foren les més esplèndides i sentides, vegeu Bendix (1992, p. 779-780).

67 Vegeu Bonjour *et al.* (1952, p. 366), Schmid (1981, p. 31, 122) i McRae (1983,

postguerra, alguns intel·lectuals van expressar la seva preocupació per un «malestar» suís durant les dècades de 1960 i 1970, i el conflicte de Jura<sup>68</sup> va donar un caràcter més intens, tot i que en gran part local, a la fractura lingüística, però no van sorgir amenaces serioses a la mononacionalitat de Suïssa.

Com ha mostrat aquest breu esbós, el nacionalisme suís no va ser una creació de l'estat federal posterior a 1848, i encara menys a 1891. Per fer servir la terminologia de Tilly, el nacionalisme suís fou «aspirant a l'estat» fins a 1848 —i potser fins a 1874 i tot— i després «de direcció estatal».<sup>69</sup> Com assenyala Zimmer, «el fet que des de final del segle XVIII “la nació” comencés a proveir una moral d'actuació i un marc ideològic de referència fou decisiu».<sup>70</sup> Així doncs, Anderson s'equivoca quan interpreta que el que vol dir Hugues és que abans del 1891 no es pot parlar d'un sentiment de nacionalitat suïssa, i que Suïssa s'entén més bé com a part de la «darrera onada» de nacionalisme.<sup>71</sup> I s'equivoca per partida doble quan interpreta el suposat nacionalisme tardà de Suïssa com una conseqüència de l'endarreriment del país. Ben al contrari, pel que fa a nivells d'industrialització, educació i drets polítics, Suïssa era una de les zones més avançades d'Europa a la primera part del segle XIX.<sup>72</sup> El nacionalisme no va arribar tard a Suïssa i, si s'hi volen aplicar les categories d'Anderson,

p. 45, 69); vegeu també Schmid (1981, p. 85, 90) sobre la relació difícil entre els germanoparlants suïssos i els alemanys.

68 Sobre el conflicte de Jura vegeu, entre d'altres, McRae (1983, p. 201-208) i Pichard (2004).

69 Tilly (1993, p. 47).

70 Zimmer (2003, p. 245).

71 Vegeu Anderson (1991, p. 136-139); i també, és clar, Bhattacharyya (2007, p. 221-222) els arguments del qual es basen en els d'Anderson. Bendix (1992: 786), Stojanovic (2000, p. 58) i Zimmer (2003, p. XIV) també són crítics respecte a la caracterització d'Anderson.

72 Zimmer (2003, p. 131, 166).

el país estaria més ben situat en la «primera onada» dels «pioners criolls» més que en la darrera onada de nacionalisme postcolonial. Suïssa tampoc no va ser multinacional en cap moment, ni al segle XIX ni al XX. De bon començament, la nacionalitat suïssa fou decididament «mono», i els seus rivals eren formes de conservadorisme no nacionalista més que nacionalismes etnolingüístics o cantonals.

Què explica aquesta evolució tan peculiar? Es poden identificar cinc factors principals. El primer, com els observadors han assenyalat sovint, les fractures socials a Suïssa s'entrecreuaven les unes amb les altres. Això es donava sobretot en les dues principals: llengua i religió, però també és cert pel que fa a les divisions urbà-rural i de classe, així com a les fronteres cantonals.<sup>73</sup> La divisió religiosa i les fronteres cantonals fragmentaven així les comunitats lingüístiques i contribuïen a la no politització de les identitats lingüístiques.<sup>74</sup> En un sentit molt real, també van impedir el sorgiment d'una majoria clara. Allò que es podria anomenar el grup hegemònic —parlant d'alemany, protestant i urbà— no era (ni és) una majoria numèrica. Per bé que això té sens dubte una gran importància, no és l'únic factor que va produir mononacionalitat a pesar del multilingüisme. Un segon element essencial va ser la manera en què sorgí i es desenvolupà el multilingüisme. Com indica McRae, el factor decisiu va ser que «no es va haver de lluitar mai» per la igualtat lingüística<sup>75</sup> i, a més, que quan el nacionalisme es convertí en una força poderosa en la política, el país ja havia esdevingut oficialment

73 Vegeu per exemple McRae (1983, p. 74-92; 114-117).

74 Per exemple, Bächtiger i Steiner (2004, p. 29) subratlleu que en temps de la Revolució Francesa —i Helvètica—, els protestants francòfons no s'identificaven amb la França tradicionalment catòlica.

75 McRae (1983, p. 41).

multilingüe.<sup>76</sup> Si bé això, al seu torn, va ser el resultat de diversos factors, un de cabdal va ser que a l'alba de l'era nacional, no hi havia cap estratificació lingüística significativa de classe,<sup>77</sup> a diferència, per exemple, de la situació a Bèlgica i bona part de l'Europa de l'Est i central.<sup>78</sup> Un altre era l'equilibri informal de forces entre els grups lingüístics més nombrosos, però més fragmentats, en la part alemanya i els menys fragmentats i més prestigiosos en la banda francesa.<sup>79</sup> No obstant això, mentre que aquests factors ajuden a explicar per què el nacionalisme francòfon no es va desenvolupar, troben més difícil explicar per què tampoc no ho va fer el seu cosí parlant d'italià. Al capdavant, a la Suïssa de parla italiana les fractures lingüístiques i religioses, així com les fronteres polítiques, en gran mesura coincideixen i la condició minoritària de la llengua pel que fa a nombre de parlants no era compensada per un prestigi més gran. Un altre factor que, per tant, cal afegir a l'equació és que l'existència del confederalisme abans de 1848 i més tard del federalisme descentralitzat va donar un alt grau d'autonomia cultural i política a les comunitats lingüístiques i va evitar-ne la mobilització nacionalista. A causa de la seva gran descentralització, el sistema no va produir mai les pressions, provinents sobretot de partits polítics centralitzats i una poderosa burocràcia central, que han generat en altres llocs els nacionalismes re-

76 Vegeu McRae (1983, p. 232).

77 Encara que amb algunes excepcions, vegeu Kohn (1956, p. 17), McRae (1983, p. 139, 174) i de Capitani (1983, p. 119-120); amb tota probabilitat, això era degut al fet que totes tres llengües eren llengües literàries principals d'alta cultura.

78 Per això, la política nacionalista centrada a «reconquerir la metròpoli urbana», com explica Arel (2001, p. 77), no tenia cap raó de ser a Suïssa.

79 Vegeu Schmid (1981, p. 29) i McRae (1983, p. 62-67, 70-74, 96); també Arel (2001, p. 78). És important tenir present que en la majoria de les situacions de la vida quotidiana, els «germanoparlants» no fan servir l'alemany estàndard, o *Hochdeutsch*, sinó diversos dialectes.

gionals de fonament lingüístic.<sup>80</sup> A més, la prolongada estabilitat territorial de les comunitats lingüístiques i la inexistència d'expansionisme per part de la més gran significava que les comunitats més petites no tenien cap motiu per témer per la supervivència de la seva llengua i cultura.<sup>81</sup> Un quart factor central és la connexió entre l'evolució històrica del sistema polític suís i el sorgiment del nacionalisme. El fet que a tombant del segle XIX, Suïssa ja tingués cinc segles d'història com a sistema polític, bé que confederat, fou del tot determinant.<sup>82</sup> A més de proporcionar una forta memòria històrica que es podia explotar amb finalitats nacionalistes, això també significava que els mites fundacionals dels cantons eren *col·lectius* més que no individuals i per tant no es prestaven fàcilment al seu aprofitament amb vista a construir nacionalismes cantonals. El darrer factor, però no el menys important, fou el fet que estar envoltada per estats etnolingüístics culturalment vinculats als grups idiomàtics interiors significava que les aspiracions secessionistes alimentades per factors lingüístics haurien implicat gairebé per força unir-se a Alemanya, França o Itàlia en comptes de crear estats independents a partir de la *Deutsche Schweiz*, la *Suisse romande* i la *Svizzera italiana*. Tanmateix, unir-se a Alemanya, França o Itàlia, no tan sols hauria suposat repudiar la història suïssa, sinó també girar l'esquena a molta herència cultural,<sup>83</sup> per no parlar de valors polítics crucials com ara l'autonomia cantonal, la democràcia directa, etc. Així, els nacionalismes lingüístics haurien d'haver canviat la

80 Vegeu Dunn (1972, p. 18).

81 Amb l'excepció de la comunitat de parla Romansch, naturalment, la sort de la qual probablement és deguda en gran part a l'absència, fins fa poc, d'una llengua estandaritzada i escrita.

82 Vegeu també Kohn (1956, p. 15).

83 Com Grim assenyala (2002, p. 271-272), les zones de parla francesa i italiana de Suïssa mai no han estat part de França o Itàlia i posseeixen un patrimoni cultural diferent del dels seus veïns.

història, la cultura i els valors polítics per la unitat lingüística. Però com que les interaccions culturals i les *républiques des lettres* lingüístiques en general no tenien gaires destorbs de fronteres polítiques, mentre que les característiques històriques, culturals i polítiques distintives de Suïssa s'haurien perdut com a part d'un estat etnolingüístic veí, el terme del bescanvi unitat lingüística/valors suïssos era molt contrari a la mobilització irredentista de les comunitats lingüístiques.

#### 4. L'Estat suís, avui

L'Estat suís té tres nivells principals de govern: la federació, els cantons i les comunes.<sup>84</sup> En tots els nivells, les institucions representatives coexisteixen amb instruments de democràcia directa, de manera que el sistema és veritablement una democràcia directa.

El nivell federal es caracteritza per un bicameralisme i un semipresidencialisme perfectes. La cambra baixa del Parlament de dos-cents escons, el Consell Nacional, representa el conjunt del poble suís, mentre que la cambra alta de quaranta-sis escons, el Consell dels Estats, representa els cantons. Totes dues les elegeixen directament els cantons, de manera que la única diferència real entre elles és que els escons del Consell Nacional s'assignen als cantons en proporció al volum de la població, mentre que cada cantó té dos escons al Consell dels Estats, sigui quina sigui la seva població.<sup>85</sup> El sistema electoral per a la cambra baixa és una llista oberta d'un sis-

84 Per a una introducció general al sistema polític suís vegeu Church (2204), per a una anàlisi vegeu Klöti et al. (2207).

85 Sis cantons que, per raons històriques, s'anomenen mitjos cantons només tenen un seient.

tema de RP que permet un bon marge de vot preferent. No hi ha un sistema electoral uniforme per al Consell dels Estats, ja que aquest és un afer de llei cantonal, però tots els cantons menys un empren un sistema majoritari a dues voltes. L'aprovació de tota la legislació requereix la conformitat de totes dues cambres, i es pot introduir per primer cop projectes de llei en qualsevol de les dues. Totes dues cambres del Parlament elegeixen de manera conjunta el Consell Federal, l'executiu col·legial de set membres. Un cop elegits, el Parlament no pot destituir de manera individual ni col·lectiva els consellers federals. La manca d'un vincle de confiança entre l'Executiu i l'assemblea legislativa, doncs, fa que el sistema sigui una mena de semipresidencialisme. En virtut d'una convenció antiga, representants dels quatre partits majoritaris ocupen els set llocs, aproximadament en proporció a la seva força al Parlament.<sup>86</sup> Els quatre partits són el Partit del Poble Suís, ara un partit populista de dreta, el Partit Socialista, un partit socialdemòcrata força tradicional, el Partit Radical, un partit liberal, i el Partit Democratacristià. El Tribunal Federal és la màxima autoritat jurídica de la federació, però no té cap facultat de revisió constitucional sobre la legislació federal i té un paper marginal en la regulació de les relacions entre la federació i els cantons. A nivell federal s'usen tres instruments principals de democràcia directa: el referèndum obligatori per a tots els canvis constitucionals, la iniciativa constitucional i el referèndum opcional sobre legislació ordinària. L'ús se n'ha intensificat amb el temps fins al punt que pràcticament cal el vot popular per a totes les decisions fonamentals.

86 Aquest tret consensual del sistema polític suís s'interpreta malament sovint com a resposta a les divisions lingüístiques del país. De fet, és principalment una resposta a la introducció del referèndum opcional i els efectes que tingué sobre la política representativa, vegeu Bächtiger i Steiner (2004, p. 39).

Els vint-i-sis cantons<sup>87</sup> són el nivell intermedi de govern. Com hem vist abans, són anteriors a la federació i encara conserven alguns vestigis de la seva antiga condició d'estat. El que és més important, posseeixen facultats residuals, gairebé tenen llibertat per determinar els seus propis ingressos, implementar la gran majoria de les lleis i polítiques federals i contractar més de la meitat dels seus funcionaris. Tot i que l'autonomia legislativa se n'ha erosionat greument amb el temps, encara són en molts sentits el principal nivell de govern a Suïssa. Des del punt de vista institucional, la majoria dels cantons reproduïx el sistema existent a nivell federal, tot i que amb tres diferències essencials: totes les assemblees legislatives són monocamerals, els executius són elegits directament i la democràcia directa es fa servir encara més. Les constitucions cantonals poden ser examinades pel Parlament federal, i el Tribunal Federal pot revisar judicialment la legislació cantonal. Els partits federals són federacions de partits cantonals i hi ha diferències significatives entre els segons.

No hem de perdre de vista les dues mil vuit-centes comunes. Gaudixen d'una autonomia considerable tant respecte a la federació com als cantons, s'encarreguen de recaptar impostos, d'executar bona part de les polítiques, d'ocupar prop del 30% dels funcionaris i disposen d'una fervent lleialtat ciutadana. Sobretot, continuen essent els organismes que atorguen ciutadania, ja que la ciutadania suïssa depèn de la ciutadania cantonal, la qual, al seu torn, depèn d'obtenir ciutadania d'una comuna. La democràcia directa també s'usa molt en aquest nivell i els *Gemeindeversammlungen* encara existeixen a les comunes més petites.

87 Vint cantons complets i sis mitjos. La meitat dels cantons tenen el mateix estatus que els sencers llevat d'una representació reduïda a la meitat al Consell dels Consells dels estats i la meitat de pes en el càlcul de la majoria cantonal en alguns referèndums.



La divisió de competències entre la federació i els cantons es regeix per la Constitució federal, mentre que la responsabilitat comunal està regulada per lleis cantonals. Els poders residuals, com s'ha indicat abans, recauen en els cantons, i cada nova transferència de potestats cap al nivell central —incloent-hi els impostos— requereix l'aprovació d'una esmena constitucional, en referèndum, per una majoria de la població i dels cantons. La progressiva centralització de la legislació ha suscitat una divisió principalment «funcional» de la tasca, segons la qual les responsabilitats legislatives s'executen des del centre i l'aplicació es deixa als cantons i a les comunes. Els cantons gaudeixen d'una capacitat de decisió considerable en l'execució, ja que el Govern federal té recursos administratius limitats i potestats legals per controlar-la. L'educació, la cultura i la seguretat són els principals àmbits de política encara sota control cantonal absolut. En l'esfera fiscal, tot i que cada nivell té atribucions per recaptar impostos i en principi vol ser autofinançat, hi ha transferències financeres considerables entre els nivells, sobretot de la federació als cantons. Un sistema acabat de reformar d'igualació fiscal vol reduir els desequilibris fiscals entre els cantons. Les relacions intergovernamentals verticals cada cop es duen més a terme mitjançant la Conferència de Governants Cantonals, la veu col·lectiva dels cantons. També existeixen relacions intergovernamentals molt importants a tots dos nivells horitzontals, és a dir entre cantons i entre comunes. Aquestes relacions adopten la forma de «tractats» intercantonals o del seu equivalent funcional a nivell comunal. La gran majoria de «tractats» intercantonals són d'àmbit regional<sup>88</sup> i la cooperació intercomunal, per la seva pròpia naturalesa, està molt localitzada.

88 Vegeu Armingeon (2000, p. 115).

Les minories «establertes» s'acomoden en aquest sistema de dues maneres principals: l'autonomia cantonal i la representació central. L'autonomia és potser el principi central del sistema polític suís, com demostra l'alt grau d'autogovern concedit als cantons i a les comunes. A través d'aquest autogovern les comunitats lingüístiques i religioses gaudeixen d'una autonomia substancial i abandonen l'estatus de minoria. La majoria de cantons són monolingües i la seva política lingüística es basa en el principi territorial.<sup>89</sup> En el marc federal, en què no es disposa del mecanisme d'autonomia, s'empra la representació, sovint segons un criteri des-proporcional que afavoreix les minories. Val la pena assenyalar tres aspectes clau. El francès i l'italià gaudeixen d'un estatus de llengua oficial en peu d'igualtat amb l'alemany.<sup>90</sup> Les convencions oficioses estipulen que almenys dos consellers federals han de parlar llengües que no siguin l'alemany i que les comunitats lingüístiques han d'estar representades d'una manera aproximadament proporcional a l'administració pública federal. Les comunitats francòfones i italoparlants també es beneficien de canals de televisió generosament finançats en els seus idiomes respectius. Els cantons petits, que en força casos són també aclaparadorament catòlics, es veuen afavorits en la representació al Consell dels Estats, pel govern de majoria cantonal en els referèndums constitucionals i per la convenció que els consellers federals han de procedir de diferents cantons.

89 Vegeu, entre d'altres, Schmid (1981, p. 21).

90 El romanx és també una llengua oficial pel que fa a les relacions amb els ciutadans que el parlen.

## 5. Identitat nacional a la Suïssa actual

A la quarta secció he afirmat que Suïssa encara era mononacional en el període de postguerra. Però encara és cert? La proliferació de classificacions del país com a multinacional pot donar a entendre una altra cosa. Per determinar si Suïssa és mononacional o multinacional el 2007 cal, és clar, identificar quantes nacions hi ha ara al país. És curiós que els qui etiqueten Suïssa de multinacional poques vegades, si és que mai, duen a terme aquesta identificació. Cenyint la qüestió a un nivell relativament simple per poder tractarla, la pregunta es pot respondre com a mínim de cinc maneres diferents:

N: Hi ha una sola nació suïssa.

A: Hi ha tres —o quatre— nacions, ja que cada comunitat lingüística és una nació

B: Hi ha vint-i-sis nacions, ja que cada cantó és una nació.

C: Hi ha aproximadament dues mil vuit-centes nacions, ja que cada comuna és una nació.

D: No hi ha nacions, només tres porcions *irredenta* de les nacions alemanya, francesa i italiana respectivament.

Prescindint de moment de la hipòtesi N —és a dir, la «hipòtesi nul·la» que Suïssa encara és mononacional—, aquesta secció considerarà successivament les altres i avaluarà les proves empíriques que les sostenen. Tractarem A i D plegades i analitzarem la comunitat italo parlant identificant-la amb el Ticino. S'empraran sis criteris —és a dir, indicadors de condició d'estat— per determinar si una comunitat és una nació, que són els següents:

1. La comunitat és el marc principal d'identificació política per als seus membres.

2. Hi ha un ús molt estès dels termes «nació» i «nacional» amb relació a la comunitat.

3. Està àmpliament acceptat dins la comunitat que la sobirania última rau en la comunitat més que en subdivisions d'aquesta o en unitats més grans de les quals pugui ser una part.

4. Hi ha reclamacions molt esteses de reconeixement oficial de la comunitat com a nació i per donar-li un veto formal o informal en qüestions constitucionals i legislació fonamental.

5. Hi ha reclamacions molt esteses d'un estatus constitucional especial per a la/les regió/ns on viu la comunitat; en altres paraules, per fer la federació asimètrica.

6: Hi ha un moviment secessionista o almenys regionalista —normalment un partit polític— amb un significatiu suport popular.

Han esdevingut nacions les comunitats lingüístiques? Una opinió que se sosté sovint és que la llengua ha substituït la religió com a fractura fonamental en el sistema polític suís.<sup>91</sup> Fins a cert punt és cert, però cal matisar-ho. Si bé és clar que entre 1848 i, posem, 1920, la fractura religiosa va reduir-se i la lingüística va créixer,<sup>92</sup> després d'aproximadament el 1920 totes dues fractures van disminuir, tot i que la major reducció de fidelitats religioses ha donat més visibilitat a les lingüístiques.<sup>93</sup> Per tant, l'augment de la fractura lingüística existeix només en un sentit relatiu, no absolut. En altres paraules, no és gens clar que la fractura lingüística sigui més notable el 2007 que el 1992 o fins i tot el 1920. En tot cas, és probable que sigui el cas contrari ja que, per exemple, la influència de la qüestió en l'emissió de vots en les eleccions federals *va*

91 Vegeu Bächtiger i Steiner (2004, p. 27, 45-48).

92 Vegeu Kohn (1956, p. 127).

93 Vegeu Steiner (2002, p. 108-110). Tanmateix, la dècada de 1970 la religió encara determinava més les pautes de votació que la llengua o la classe, vegeu Lijphart (1979, p. 447).

*declinar* entre 1872 i 1994.<sup>94</sup> Per agafar un dels exemples més clars, a la famosa votació sobre l'Àrea Econòmica Europea de 1992, que va generar molt debat sobre el creixent abisme entre els francòfons i els germanoparlants, de fet hi va haver una diferència *més petita* entre totes dues comunitats respecte a la igualment famosa, per bé que més llunyana en la memòria, votació sobre la Societat de Nacions de 1920.<sup>95</sup> Fins i tot allò que als observadors externs desinformatos els sembla el cas més clar de conflicte lingüístic, el conflicte de Jura, no estava motivat principalment per identitats lingüístiques. El factor religió —tant directe com, sobretot, indirecte— va ser de bon tros l'indicador més clar del suport per a la separació de Berna.<sup>96</sup> A més, hi ha un alt grau d'homogeneïtat de la cultura política i una majoria aclaparadora de la població no considera problemàtiques les relacions entre les comunitats.<sup>97</sup> Sobretot, la prova més clara és l'escassa identificació política amb les comunitats lingüístiques, que és insignificant al costat de la identificació amb Suïssa.<sup>98</sup> Entre els germanoparlants, la identificació amb la comunitat lingüística és inferior no tan sols a la identificació amb el país en conjunt sinó també a la que hi ha amb el cantó i la comuna. Fins i tot entre els francòfons, suposadament els màxims sospitosos de

94 Vegeu Kriesi et al. (1996, p. 28); malgrat que Steiner (2002, p. 112) informa d'una prova que ho contradiu en el període més recent.

95 Vegeu Kriesi et al. (1996, p. 31). Kriesi i els seus col·laboradors també creien (ibídem, 46, 67-75) que aquella política exterior i reforma institucional eren les dues àrees amb més possibilitats de contenir preferències divergents entre les comunitats lingüístiques.

96 Vegeu referències a la nota a peu de pàgina 388.

97 Kriesi et al. (1996, p. 53, 76, 15-19) i Fleiner (2002, p. 102). Schmid (1981, p. 111) ja havien trobat percepcions molt similars entre la gent jove a mitjan anys setanta. Tanmateix, Bächtiger i Steiner (2004, p. 46) informen que la vinculació dels parlants francesos i italians amb Suïssa va declinar durant la dècada de 1990.

98 Les dades publicades a Kriesi et al. (1996) ara tenen més de deu anys però encara són les més completes disponibles.

nacionalisme regional, la identificació amb la *Suisse romande* està clarament subordinada la identificació amb Suïssa i no és més forta que la identificació amb el cantó i la comuna.<sup>99</sup> A més, una clara majoria en totes tres comunitats lingüístiques, amb variacions mínimes entre elles, se sent «molt vinculada» o «extremament vinculada» a Suïssa.<sup>100</sup> Atès aquest patró d'identitats i actituds, no és sorprenent que cap comunitat no posseeixi ni hagi demanat mai un veto sobre la legislació ordinària o fins i tot sobre el canvi constitucional,<sup>101</sup> i ni tan sols hagi demanat reconeixement com a nació. De fet, els termes «nació» i «nacional» gairebé no es fan servir mai amb relació a una comunitat lingüística.<sup>102</sup> Tampoc ha de sorprendre que no existeixi cap moviment secessionista mínimament significatiu basat en una comunitat lingüística,<sup>103</sup> com tampoc no hi ha cap moviment regionalista basat en una comunitat lingüística,<sup>104</sup> i que ni tan sols estigui en activitat cap partit

99 Vegeu Kriesi *et al.* (1996, p. 55-57); també Schmid (1981, p. 96-98).

100 *Ibidem*; vegeu també Schmid (1981, p. 71-82) sobre el fet que els parlants alemanys i francesos en gran part comparteixin la mateixa interpretació de la història suïssa i els seus «mites» corresponents.

101 Vegeu també Froidevaux (1997, p. 13).

102 Vegeu també Stojanovic (2000, p. 66).

103 Es podria anar encara més lluny i dir que —amb l'excepció escassament important d'un petit moviment a Ticinesi que defensava la unió amb Itàlia a la primera part del segle xx, vegeu Kohn (1956, p. 122) i McRae (1983, p. 214)— a Suïssa mai no hi ha hagut un secessionisme basat en la comunitat lingüística. Ni tan sols el *Rassemblement Jurassien*, malgrat l'èmfasi retòric del seu líder en l'*ethnie française* i que de vegades jugava amb la idea de la independència, no va plantejar-se mai seriosament una secessió de la *Suisse romande* per unir-se a França o esdevenir independent, vegeu McRae (1983, p. esp. 169) i Knüsel i Hottinger (1994, p. 6).

104 Definit aquí com un moviment adreçat a donar forma institucional a les comunitats lingüístiques i a reivindicar un grau de «repatriació» de potestats des del nivell federal a aquestes. Cal tenir present que, com va assenyalar McRae (1983, p. 55): «Les regions lingüístiques [...] són només un concepte estadístic a Suïssa, i no tenen conseqüències administratives ni legals.» Entre final dels anys seixanta i començament dels vuitanta, van aparèixer els partits regionalistes d'àmbit de la *Suisse romande*, però van desaparèixer de seguida a causa de la manca de suport, vegeu Knüsel i Hottinger (1994, p. 8).

polític de cap adscripció que representi una comunitat lingüística. La darrera prova és que, en general, els vincles translingüístics (per exemple entre les comunitats lingüístiques a l'interior de Suïssa) són més forts que els vincles transfronters (per exemple entre les comunitats lingüístiques suïsses i les seves «germanes» més grans a l'altra banda de la frontera).<sup>105</sup> Per això, seria difícil evitar la conclusió que, si les comunitats lingüístiques suïsses són en efecte nacions, en són unes de ben peculiars, diferents de qualsevol altra del món. A *fortiori*, no hi ha cap prova de cap mena que es considerin a si mateixes parts *irredenta* de les nacions veïnes.<sup>106</sup> Així doncs, podem rebutjar les hipòtesis A i D i procedir a considerar la hipòtesi B.

He indicat a dalt que al segle XIX els termes «nació» i «nacional» s'empraren sovint per designar cantons. Vol dir això que els cantons són nacions i que per tant hi ha vint-i-sis nacions a Suïssa? Si bé la diversitat entre els cantons encara és molt significativa<sup>107</sup> i influeix molts aspectes de la vida política suïssa, costaria localitzar una veritable fractura cantonal, al marge dels factors lingüístic, religiós i urbà/rural, cap dels quals és, evidentment, específic dels cantons. És per tant poc probable que analitzar fins a quin grau les identitats cantonals modelen el comportament polític sigui una línia d'investigació fructífera. Però les mateixes identitats cantonals —igual que les identitats lingüístiques de què hem parlat abans— són força lluny del que avui entenem que és una identitat nacional. Entre els francòfons i, especialment els germanoparlants, la identificació amb els cantons està molt eclipsada per la identificació amb Suïssa i no és més forta que la identificació

105 Vegeu McRae (1983, p. 96) i Kriesi et al. (1996, p. 58-62).

106 Vegeu també Grin (2002, p. 274-275).

107 Vegeu Armingeon (2000, p. 120).

amb les comunes.<sup>108</sup> Només a Ticino la identificació amb el cantó sembla tan forta com la identificació amb Suïssa però això és sens dubte, com s'argumenta després, un cas d'identitats imbricades més que no pas rivals.<sup>109</sup> Com el seu homòleg lingüístic, el secessionisme cantonal és notòriament inexistent.<sup>110</sup> Fins i tot el moviment de Jura, a pesar del seu discurs etnolingüístic, defensava separar-se de Berna però no de Suïssa. Tampoc no hi ha un regionalisme cantonal, ni sobretot reclamacions d'asimetria en el sistema federal. El que superficialment pot semblar un cas de regionalisme basat en els cantons —la *Lega dei Ticinesi*— és de fet un fenomen de populisme cantonal, sense reivindicacions autonomistes significatives cara a cara respecte a Berna.<sup>111</sup> No és cap coincidència, és clar, que Ticino, de tots els cantons, sigui el que més s'acosta a ser el principal referent d'identificació per als seus habitants, perquè les fronteres cantonals i lingüístiques hi coincideixen de manera gairebé perfecta i el cantó *aplega* una condició minoritària/perifèrica que travessa tres categories: llengua (italià),<sup>112</sup> religió (catòlica) i

108 Vegeu Kriesi et al. (1996, p. 55-57).

109 Vegeu Kriesi et al. (1996, p. 55-57); vegeu també Schmid (1981, p. 79-80) sobre com la naturalesa imbricada de la relació entre identificació amb els cantons i amb la federació s'expressa als llibres escolars d'història i Miller (2001, p. 301-307) per a la distinció entre identitats rivals i imbricades.

110 Atès el caràcter confederal del sistema abans de 1848, la separació de Suïssa prèvia a aquesta data no hauria equivalgut a una secessió. Tot i així, no va sorgir cap moviment cantonal important que defensés la retirada de la Confederació abans de la fundació de l'estat federal. Fins i tot La Harpe, per exemple, l'inspirador de la revolució de Vaudois de 1798, reclamava per a Vaud la condició de «república independent» dins la Confederació suïssa i no l'annexió a França, veure Lerner (2004, p. 60). Durant els anys vuitanta, dos moviments partidaris de la independència van ser actius a Ginebra, però amb un seguiment mínim, vegeu Knüsel i Hottinger (1994, p. 7, 9).

111 Vegeu Knüsel i Hottinger (1994, p. esp. 26-31) i Albertazzi (2006). Un *Bernische Volkspartei* va ser actiu durant la dècada de 1880, vegeu Kohn (1956, p. 127).

112 Malgrat la seva igualtat de iure amb l'alemany i el francès, l'italià és de facto molt marginat en la vida pública suïssa, en un grau moltíssim més gran que el francès, veure McRae (1983, p. esp. 128-138).



geografia (perifèria del sud dels Alps).<sup>113</sup> Això no obstant, és precisament el fet que ni tan sols els habitants de Ticino no es veuen a si mateixos com una nació ni com una part *irredenta* d'Itàlia, allò que demostra clarament el caràcter mononacional de Suïssa. Per citar un altre exemple, el Cantó d'Uri, que en general es considera el bressol de la confederació suïssa, ha rebutjat amb constància totes les reformes constitucionals totals, i la majoria de les parcials des de 1848 i no ha estat mai representat al Consell Federal, però no s'ha qüestionat mai la legitimitat de l'Estat suís.<sup>114</sup> A més, com hem vist abans, tot i que uns quants cantons són molt antics, bastants en són creacions del segle XIX. En aquest sentit, Hughes exagera en sostenir que «cada cantó gairebé s'ha convertit en un grup ètnic per dret propi». <sup>115</sup> Si bé les identitats cantonals estan de ben segur profundament arrelades i són políticament rellevants, és evident que els cantons no són nacions tal com avui entenem la paraula i, per tant, també caldria rebutjar la hipòtesi B.

Si, ni tan sols fent un gran esforç imaginatiu, ni les comunitats lingüístiques ni els cantons reuneixen les característiques de nacions, què podem dir de les comunes? Potser podrien satisfer els requisits? La hipòtesi és menys ridícula del que podria semblar a cop d'ull. Suïssa encara és en un sentit molt real un «conglomerat de comunes»<sup>116</sup> perquè, com

113 A més, mentre que a la Suïssa de parla alemanya i francesa l'impacte de la televisió ha reforçat la visibilitat de les comunitats lingüístiques com no ho ha fet amb les cantonals, a Ticino n'ha consolidat naturalment la fusió, i així, indirectament la força del cantó com l'única entitat *política* que pot representar la comunitat cantonal i lingüística. Tanmateix, la identificació amb el cantó no ha substituït la identificació amb la comunitat lingüística: resulta alligador que la universitat de llengua italiana fundada recentment a Ticino s'anomeni *Università della Svizzera Italiana* i no *Università del Ticino* o alguna cosa similar.

114 A part d'un episodi molt inicial, vegeu Friedman Goldstein (2001, p. 101).

115 Hughes (1993, p. 156), a pesar que també va reconèixer que «el patriotisme nacional suís preval en qualsevol circumstància sobre el cantonal» (Ibid.).

116 Com Friedrich List l'anomenà cèlebrenment al segle XIX vegeu Kohn (1956, p. 57).

explica Fleiner, «la petita democràcia en l'àrea municipal local és l'element fonamental del federalisme suís».<sup>117</sup> A més, diverses constitucions cantonals deixen potestats residuals a les seves comunes, de manera que a la pràctica les potestats residuals resten en molts casos al nivell més baix del sistema federal suís.<sup>118</sup> Com hem vist abans, la identificació amb la comuna només és inferior a la identificació amb Suïssa entre els germanoparlants i no és més feble que la identificació amb el cantó i la comunitat lingüística entre el francòfons. La participació en eleccions locals també és més alta que en les eleccions cantonals, que en canvi és més alta que la participació en les eleccions federals.<sup>119</sup> Sobretot, com ja s'ha fet notar, les comunes són els cossos que atorguen ciutadania i per tant són els veritables *Heimaten* dels suïssos. Però també aquí es posa de manifest que la identificació amb les comunes no és res al costat de la identificació amb el país en conjunt i que les identitats comunals, fins i tot més que les cantonals i lingüístiques, són ben lluny de constituir identitats nacionals. Gairebé no cal dir que les manifestacions típiques de nacionalisme subestatal, des de la demanda de reconeixement als moviments regionalistes/secessionistes, no es troben enlloc a nivell comunal. I encara cal afegir-hi que, a causa de la gran quantitat de fusions entre comunes en el passat recent, tractar-les com a nacions significaria que més de dues-centes nacions han desaparegut a Suïssa durant si fa no fa els darrers vint-i-cinc anys... La hipòtesi C, doncs, també suspèn la prova empírica.

El repàs de les proves efectuat en aquesta secció ha indicat que no hi ha cap suport empíric per a la tesi que Suïssa és una

117 Fleiner (2002, p. 111); sobre les comunes en general vegeu Horber-Papazian (2007).

118 Ibídem (116).

119 Armingeon (2000, p. 114).

federació multinacional. Cap dels fenòmens habitualment presents als veritables estats multinacionals no es troba a Suïssa, i és ben clar que ni les comunitats lingüístiques, ni els cantons, ni les comunes no són «nacions» en cap sentit significatiu de la paraula. L'única nació que es troba a Suïssa és una sola nació suïssa. Per això, si bé Suïssa és sens dubte un cas d'identitats imbricades, no n'és un de «nacionalitats imbricades»<sup>120</sup> perquè cap altra identitat no s'ha convertit en una identitat *nacional*. Per això el país és una federació mononacional avui com ho ha estat sempre des de 1848. A més, des que va sorgir la idea de nacionalisme, a Suïssa sempre s'ha interpretat en singular.

Pel que fa a la naturalesa de la identitat nacional suïssa, presentar-la com a cas de «patriotisme constitucional»<sup>121</sup> és enganyós en diversos aspectes. Per començar, mentre que els nacionalismes civils i ètnics són tipus ideals teòrics, les autèntiques nacions mundials contenen gairebé sempre una combinació de tots dos tipus, per bé que amb «pesos» diferents, i Suïssa no n'és cap excepció. Com ha demostrat Zimmer, és tant una *Wesensnation*, o nació de caràcter, com una *Willensnation*, o nació per voluntat.<sup>122</sup> En efecte, una interpretació principalment «civil» de la nacionalitat en el nivell federal coexisteix amb una de principalment «ètnica» en els nivells cantonal i comunal, que són, com ja hem vist, els organismes que confereixen ciutadania i atorguen nacionalització.<sup>123</sup> A més, a Suïssa no es produeix en realitat una identificació amb la Constitució en si mateixa —com pot ser el cas als Estats Units—,<sup>124</sup> sinó amb allò que es podria anomenar institucions

120 Miller (2001, p. 304) s'equivoca doncs quan posa Suïssa en la mateixa categoria que Bèlgica, el Canadà, Espanya i el Regne Unit (2001, p. 204).

121 Com fan Sciarini et al. (2002, p. 79-80), entre d'altres.

122 Zimmer (2003, p. esp. 10, 78); vegeu també Miller (2001, p. 306-307).

123 Vegeu Centlivres i Schnapper (1991).

124 Ni la constitució de 1874 ni, a *fortiori*, la de 1848 no aconseguiren mai res que

metaconstitucionals de federalisme, democràcia directa i neutralitat i, en un nivell encara més profund, amb un conjunt molt més ampli de valors politicoculturals que la Constitució *refleix* més que *genera*.

## 6. Reptes i perspectives

Com que és molt poc probable que els cantons i les comunes del segle XXI puguin generar formes de nacionalisme subestatal, les comunitats lingüístiques són els únics «actors» que seria concebible que ho fessin i convertissin Suïssa en multinacional. Quines probabilitats hi ha que això passi? Si bé, com hem vist abans, la fractura política és de ben segur una característica important de la política suïssa actual, no hi ha proves que la importància n'hagi augmentat recentment ni cap indicatiu que ho pugui fer en un futur proper. Fins i tot la qüestió de l'obertura del país a la resta del món i la seva participació en el procés d'integració europea, que va evidenciar greus divergències entre els germanoparlants i els francòfons la dècada de 1990 i va atreure molta atenció, sembla que causi menys divisions en aquest moment, i hi ha proves que les posicions s'han acostat una mica.<sup>125</sup> Anàlogament, les tensions generades arran de la decisió de molts cantons de parlar alemany de donar prioritat a l'anglès sobre el francès a l'escola primària s'han relaxat després d'un seguit de referèndums cantonals. A més, és destacable que fins i tot després

remotament s'assemblés a l'estatus de la Constitució als Estats Units. En el referèndum convocat per a aprovar la Constitució actual, només un 36% de l'electorat es va prendre la pena de votar.

125 Vegeu preocupacions expressades per Kriesi (1999, p. 20-21), Sciarini *et al.* (2002, p. 75-76) i Steiner (2002, p. 114-119). Per a una anàlisi més recent i més optimista, vegeu Dardanelli (2006, p. 24).

d'un segle i mig de centralització hagi reduït de manera progressiva l'autonomia cantonal, els cantons francòfons i de parla italiana ja no estiguin més alineats de la federació el 2007 del que ho estaven el 1848.<sup>126</sup> Per tant, és improbable que una major centralització —sobretot en l'àmbit de l'educació, el darrer bastió de les competències legislatives dels cantons— alimenti els sentiments nacionalistes en les comunitats lingüístiques. L'alt grau d'estabilitat de les institucions suïsses així com de les fronteres lingüístiques també incideix contra les relacions entre les comunitats lingüístiques, que es deterioraran de manera significativa en les següents dècades. El mateix fet que les propostes presentades per tractar la qüestió de la fragmentació cantonal advoqui per reformes en una direcció funcional, més que no «etnolingüística» diu molt sobre l'escassa probabilitat que sorgeixin nacionalismes lingüístics i cantonals en el futur proper.<sup>127</sup>

Diversos comentaristes polítics consideren que la fi de la guerra freda i la integració a Europa amenacen la identitat suïssa i, potencialment, la supervivència del país perquè li pren la raó de ser com a estat neutral.<sup>128</sup> Tanmateix, aquest punt de vista sobre la postguerra freda només és parcialment correcte des d'una perspectiva històrica. Fóra més exacte dir que la tradicional neutralitat suïssa ja va perdre la raó de ser després de la II Guerra Mundial a causa de la fi del sistema internacional amb Europa com a centre. A més, si entenem la

126 Aquí és interessant fer una comparació amb el Canadà, on es diu que el procés de centralització que ha contribuït significativament a l'alienació dels quebequesos de la federació canadenca i així ha impulsat el suport a la secessió, vegeu Gagnon (2007, esp. 24).

127 Sobre la qüestió de la fragmentació cantonal vegeu Kriesi (1999, p. 19) i Armingeon (2000, p. 117). Per a un exemple de les reformes proposades, vegeu Blöchliger (2005) i Frey *et al.* (2006).

128 Vegeu, entre d'altres, Sciarini *et al.* (2002, p. 74).

guerra freda com a lluita entre dos sistemes politicoeconòmics, la democràcia capitalista enfront el comunisme, més que no entre dues aliances militars, l'OTAN enfront el Pacte de Varsòvia, llavors Suïssa no va ser gens neutral durant la guerra freda, sinó un ple membre del bàndol de la democràcia capitalista.<sup>129</sup> En un nivell més profund, sovint s'interpreta malament el vincle causal entre la neutralitat exterior i la preservació pacífica de la diversitat interna. Com hem vist a la primera secció, la confederació suïssa va adoptar la neutralitat molt abans que el sistema esdevingués multilingüe, de manera que, si bé és cert que la neutralitat va ajudar a mantenir la confederació unida, durant molt temps això va ser amb relació a la religió i no a la llengua. Només entre, aproximadament, el 1870 i el 1920, la neutralitat va tenir un paper important en la protecció de la cohesió nacional entre les comunitats lingüístiques. Això demostra que la neutralitat exterior i la unitat interna només estan vinculades si els conflictes exteriors s'estructuren arran de *les mateixes qüestions* que estructurin les fractures internes; és a dir, en el cas de Suïssa, principalment la religió i la llengua. Tanmateix, com que ja fa temps que els conflictes internacionals no s'originen en la religió, en el sentit d'intracristians (o, més ben dit, intracristianisme-occidental), ni en la llengua, en el sentit de conflictes entre estats europeus mononacionals lingüísticament homogenis, es pot sostenir que el vincle entre la neutralitat suïssa i la seva diversitat interna és més feble ara que en qualsevol període dels darrers cinc-cents anys.

Sovint s'afirma que les nacionalitats «civils» primàries —com ara la suïssa— són més fràgils que les etnolingüístiques perquè

129 Ni aquests sentiments van estar absents durant la guerra freda, quan alguns intel·lectuals van expressar la idea d'una *malaise helvétique*, vegeu Kriesi (1999, p. 13).

fins a un cert punt són més «artificials» que naturals. Però aquesta perspectiva és problemàtica en diversos aspectes. Per començar, les nacions no són «naturals» en cap sentit, sempre són «comunitats imaginàries» construïdes socialment i políticament.<sup>130</sup> A més, totes les nacions són intrínsecament polítiques perquè el nacionalisme —és a dir, la idea que els sistemes polítics han d'estar legitimats per identitats col·lectives— és, per definició, un concepte polític. En tot cas, com que les nacions bàsicament civils no es poden basar en una etnicitat i una llengua compartides, cal que la seva «construcció» sigui més forta i, per consegüent, és probable que la identificació ciutadana hi sigui més intensa.<sup>131</sup> De la mateixa manera, el fet que sovint s'analitzin i es critiquin més les identitats bàsicament civils que no les bàsicament etnolingüístiques no vol dir que siguin necessàriament més febles. Segons Zimmer: «com que la seva composició polièdrica s'apartava tan evidentment de la norma nacionalista i periòdicament se'n posava en dubte la legitimitat tant dins al país com a l'estranger, no va ser mai òbvvia sinó que va caldre reafirmar-la i redefinir-la constantment».<sup>132</sup> D'altra banda pot ser veritat que les nacions bàsicament polítiques depenen més del «rendiment» dels seus sistemes polítics i econòmics que no les que es basen més en una unitat etnolingüística.<sup>133</sup> Al capdavant, els nacionalismes regionals —i les reivindicacions de secessió que comporten— difícilment sorgirien si no es considerés la independència o la incorporació a un altre estat més atractives que l'estatus quo. Des d'aquesta perspectiva, de moment Suïssa

130 Vegeu, entre d'altres, Gellner (1997).

131 Carl Hilty i Ernest Renan ja ho van observar les dècades de 1870 i 1880, vegeu Brühlmeier (1992, p. 26).

132 Zimmer (2003, p. 10).

133 Sobre això, vegeu, entre d'altres, Sciarini et al. (2002, p. 59) i Seton-Watson (1977, p. 77).

sembla prou segura, ja que les comparacions amb els seus veïns en el terreny polític i econòmic li són gairebé sempre favorables.<sup>134</sup>

Per això, si bé pot ser plausible adduir que no manca conflicte lingüístic a Suïssa sinó que hi és latent,<sup>135</sup> la probabilitat que sigui prou manifest per generar nacionalismes lingüístics i amenaçar la unitat del país —un escenari canadenc o belga, per dir-ho d'alguna manera— encara sembla més reduïda pels factors d'unitat extremament sòlids que ja hem comentat. Així, el neguit perquè es pugui confirmar aviat la predicció del pensador del segle XIX, Keller, segons la qual Suïssa seria supèrflua quan els seus veïns esdevinguessin democràtics,<sup>136</sup> sembla tan poc fonamentat ara com sempre. Així, les observacions de McRae en el sentit que en «una perspectiva àmplia, les friccions lingüístiques han estat mínimes al llarg de la història de Suïssa» i que «les divisions lingüístiques no han constituït mai la línia dominant de fractura»<sup>137</sup> encara són molt vàlides avui, i totes les proves examinades en aquest capítol assenyalen una probabilitat molt i molt baixa que Suïssa esdevingui multinacional en el futur proper.

134 En vista de les darreres dades disponibles, Suïssa se sent més satisfeta amb la democràcia, té un PIB per càpita més alt, un dèficit públic menor, un deute públic menor, uns tipus d'interès menors, menys impostos, menys atur i menys inflació i corrupció que Alemanya, França o Itàlia, i Zuric i Ginebra encapçalen regularment els rànquings de les ciutats amb la qualitat de vida més alta a escala mundial.

135 Vegeu Kriesi *et al.* (1996, p. 77) i Bächtiger i Steiner (2004, p. 27).

136 Citat a Sciarini *et al.* (2002, p. 80). Bluntschli va expressar una profecia molt similar, vegeu Brühlmeier (1992, p. 28). Fa menys temps, Hughes (1993, p. 156) i Fleiner (2002, p. 103) han expressat dubtes velats sobre si la identitat suïssa prevaldrà per sempre sobre les fidelitats lingüístiques i religioses.

137 McRae (1983, p. 46 i 111).



## Conclusió

Com que sovint es presenta Suïssa com a federació multinacional, aquest capítol ha volgut analitzar l'afirmació i posar-ne en evidència el caràcter fal·laç. L'argument central que s'ha exposat aquí és que Suïssa no tan sols no és un estat multinacional avui, sinó que no ho ha estat mai. Des del naixement de la idea moderna de nacionalisme el segle XVIII, la identificació nacional a Suïssa, amb escasses excepcions de poca importància, ha estat amb el país en conjunt —fins i tot abans que esdevingués un sol estat— més que no amb els cantons o les comunitats lingüístiques. El fet de ser mononacional a pesar de ser multilingüe es pot explicar per l'efecte combinat de diversos factors en joc al llarg de la seva història. Encara que alguns d'aquests factors són gairebé del tot «estructurals», ha tingut una funció clau el que McRae anomenà «predisposicions d'actitud».<sup>138</sup> Molts d'aquests factors avui encara conserven la seva influència i indiquen que és molt improbable que Suïssa esdevingui multinacional en un futur proper. L'arquitectura política de la federació suïssa en reflecteix el caràcter mononacional, i és probable que les seves característiques fonamentals —que han estat excepcionalment estables des de 1848— es mantinguin fermes ben entrat el segle XXI.

Què aporta el cas de Suïssa al debat sobre les federacions multinacionals? La resposta depèn essencialment de quina pregunta específica es faci. Se'n poden identificar dues de principals. La primera: Com poden acomodar-se amb èxit les societats multinacionals en un sol estat, encara que sigui federal? La segona: Com poden evitar els països multilingües

138 *Ibidem* (1983, p. 239); vegeu també Fleiner (2002, p. 105).

esdevenir multinacionals i, així, estar subjectes a amenaces secessionistes i, potser, a una guerra civil? Si el debat s'emmarca en la primera pregunta, no és sorprenent que hi hagi poques federacions multinacionals que puguin aprendre res del cas suís tant en l'aspecte constitucional-institucional com en el més ampli polític-cultural. Com s'ha indicat anteriorment, la societat suïssa no és multinacional i les institucions suïsses no estan dissenyades per acomodar cap multinacionalisme. Són molt erronis, doncs, els intents d'identificar les característiques del model suís com a dispositius que es puguin aplicar en països castigats per conflictes, sense tenir en compte el factor crucial del mononacionalisme suís. A més, si bé sembla que hi ha casos d'estats abans en gran part mononacionals que esdevenen multinacionals, no conec cap exemple empíric del procés oposat, de multinacionalisme a mononacionalisme. Quan una comunitat s'ha mobilitzat prou per adquirir un sentiment d'identitat nacional, «invertir-lo» sembla d'allò més difícil, si no gairebé impossible.

Si el debat s'emmarca més aviat en la segona pregunta, es pot observar legítimament Suïssa com a model. Potser el més fonamental, tot i que força obvi, és que no és la diversitat «objectiva» —lingüística, religiosa o del que sigui—, allò que fa que un país sigui multinacional, sinó com es «construeix» i es percep políticament aquesta diversitat. A causa d'aquesta naturalesa construïda socialment, les actituds i els valors són del tot crucials a l'hora de determinar si les divisions lingüístiques estan polititzades i aprofitades per a la mobilització nacionalista o no. Tanmateix, sense entrar en un debat més profund sobre estructura i organisme —que, és clar, depassaria de bon tros l'abast d'aquest capítol— és clar que gran part de l'«organisme» manifestat en el decurs de la història suïssa en la direcció de mononacionalitat també s'ha modelat arran de

l'«estructura» donada de fractures, l'equilibri de forces entre elles, etc., i que depenia de la fase històrica particular en què va tenir lloc. El que era possible les dècades de 1760 o 1840 no ho és necessàriament el 2007. Com passa tan sovint quan es conclouen anàlisis de la política suïssa, s'acaba arribant a l'afirmació que la fascinant excepcionalitat de Suïssa —tan gratificant per a la investigació acadèmica— també fa que resulti d'allò més difícil convertir el país en un model que es pugui imitar a altres llocs.

## Bibliografia

- ALBERTAZZI, D. «The Lega dei Ticinesi: The Embodiment of Populism». *Politics*, 26/2, p. 133-139.
- ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities*. Londres: Verso, 2a ed., 1991.
- ANDREY, G. «La quête d'un Etat national-1798-1848», a Jean-Claude Favez (ed.). *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, tome II*. Lausana: Payot, 1983.
- AREL, D. «Political Stability in Multinational Democracies: Comparing Language Dynamics in Brussels, Montreal and Barcelona», a Alain Gagnon i James Tully (eds.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- ARMINGEON, K. «Swiss Federalism in Comparative Perspective», a Ute Wachendorfer-Schmidt (ed.). *Federalism and Political Performance*. Londres: Routledge, 2000.
- AUBERT, J. F. *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. Berna: Francke, 1974.
- BÄCHTIGER, A. i STEINER, J. «Switzerland - Territorial Cleavage Management as Paragon and Paradox». A Ugo Amoretti

- i Nancy Bermeo (eds.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore, Md, EUA: Johns Hopkins University Press, 2004.
- BENDIX, R. «National Sentiment in the Enactment and Discourse of Swiss Political Ritual». *American Ethnologist*, 19/4, 1992, p. 768-790.
- BHATTACHARYYA, H. «India and Switzerland as Multinational Federations», a Michael Burgess i John Pinder (eds.). *Multinational Federations*. Londres: Routledge, 2007.
- BLÖCHLIGER, H. *Baustelle Föderalismus*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Verlag, 2005.
- BONJOUR, E., et al. «A Short History of Switzerland». Oxford: Clarendon Press, 1952.
- BRÜHLMEIER, D. «The Concept of “Nation” in Swiss Constitutional Thought». *History of European Ideas*, 15/1-3, 1992, p. 23-29.
- BURGESS, M. *Comparative Federalism - Theory and Practice*. Londres: Routledge, 2006.
- CAPITANI, F. «Vie et mort de l'Ancien Régime - 1648-1815», a Jean-Claude Favez (ed.). *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, tome II*. Lausana: Payot, 1983.
- CENTLIVRES, P. i SCHNAPPER, D. «Nation et droit de la nationalité suisse», *Pouvoirs* 56, 1991, p. 149-161.
- CHURCH, C. *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke: Palgrave, 2004.
- DALBERG-ACTON, J. (Lord Acton), «Nationality», a John Neville Figgis i Reginald Vere Laurence (eds.). *The History of Freedom and Other Essays*. Londres: Macmillan, 1907 [1862].
- DARDANELLI, P. «Federalism - Institutional Adaptation and Symbolic Constraints», a Clive Church (ed.). *Switzerland and the European Union*. Londres: Routledge, 2006.

- DUNN, J. «Consociational Democracy and the Language Conflict: a Comparison of the Belgian and Swiss Experiences», a *Comparative Political Studies*, 5/1, 1972, p. 3-40.
- ERK, J. «Swiss Federalism and Congruence». *Nationalism and Ethnic Politics*, 9/2, 2003, p. 50-74.
- FLEINER, T. «Recent Developments of Swiss Federalism». *Publius* 32/2, 2002, p. 97-123.
- FREI, D. «The Politics of the Artificial Past: the Emergence of Swiss Nationalism», a J. C. Eade (ed.). *Romantic Nationalism in Europe*. Canberra, Act, Australia: Humanities Research Centre, Australian National University, 1983.
- FREY, R., et al. «Le fédéralisme suisse-La réforme engagée. Ce qui reste à faire». Lausana: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006.
- FRIEDMAN GOLDSTEIN, L. *Constituting Federal Sovereignty*. Baltimore, Md, EUA: Johns Hopkins University Press, 2001.
- FROIDEVAUX, D. «Construction de la nation et pluralisme suisse: idéologies et pratiques», *Revue suisse de science politique* 3/1, 1997, p. 29-58.
- GAGNON, A. «Democratic Multinational Federalism under Scrutiny-Healthy Tensions and Unresolved Issues in Canada», a Michael Burgess i John Pinder (eds.). *Multinational Federations*. Londres: Routledge, 2007.
- GAGNON, A. «The Moral Foundations of Asymmetrical Federalism: a Normative Exploration of the Case of Quebec and Canada», a Alain Gagnon i James Tully (eds.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- GELLNER, E. «*Nationalism*». Londres: Weidenfeld & Nicholson, 1997.
- GERMANN, R. i Ulrich, K. «The Swiss Cantons: Equality and Difference», a Ulrich Klöti et al. (eds.). *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2004.

- GRIN, F. «La Suisse comme non-multination», a Michel Seymour (ed.). *Etats-nations, multinations et organisations supranationales*. Montreal, Qc, Canada: Liber, 2002.
- HOBBSBAWM, E. *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press, 2a ed., 1992.
- HORBER-PAPAZIAN, K. «The Municipalities», a Ulrich Klöti et al. (eds.). *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2007.
- HUGHES, C. «Cantonalism: Federation and Confederacy in the Golden Epoch of Switzerland», a Michael Burgess i Alain Gagnon (eds.). *Comparative Federalism and Federation*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HUGHES, C. *Switzerland*. Londres: Ernest Benn, 1975.
- IPPERCIEL, D. «La Suisse: un cas d'exception pour le nationalisme?», *Revue suisse de science politique*, 13/1, 2007, p. 39-67.
- JOST, H. U. «Menace et repliement - 1914-1945», a Jean-Claude Favez (ed.). *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, tome III. Lausana: Payot, 1983.
- KELLAS, J. «*The Politics of Nationalism and Ethnicity*». Basingstoke: Macmillan, 1991.
- KLÖTI, U., et al. (eds.). *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: NZZ Publishing, 2007.
- KNÜSEL, R. i HOTTINGER, J. 1994. *Regionalist Movements and Parties in Switzerland: a Study Case on the «Lega dei Ticinesi»*. Cahiers de l'IDHEAP No 130. Lausana: Institut de hautes études en administration publique, 2007.
- KOHN, H. *Nationalism and Liberty: The Swiss Example*. Londres: Allen and Unwin, 1956.
- KRIESI, H. «Introduction: State Formation and Nation Building in the Swiss Case», a ídem et al. (eds.). *Nation and National Identity-The European Experience in Perspective*. Zurich: Rüegger, 1999.

- KRIESI, H., *et al.* *Le clivage linguistique: problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berna: Oficina d'Estadístiques Federals, 1996.
- KYMLICKA, W. «*Politics in the Vernacular*». Oxford: Oxford, 2001.
- *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- LERNER, M. «The Helvetic Republic: an Ambivalent Reception of French Revolutionary Liberty», *French History*, 18/1, 2004, p. 50-75
- LIJPHART, A. «Religious vs. Linguistic vs. Class Voting: The “Crucial Experiment” of Comparing Belgium, Canada, South Africa and Switzerland», *American Political Science Review*, 73/2, 1979, p. 442-457.
- LINZ, J. «*Democracy, Multi-nationalism and Federalism*». Working paper núm. 103. Madrid: Instituto Juan March, 1997.
- MCGARRY, J. i O'LEARY, B. «Federation and Managing Nations», a Michael Burgess i John Pinder (eds.). *Multinational Federations*. Londres: Routledge, 2007.
- MCRABE, K. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies-Switzerland*. Waterloo, On, Canada: Wilfried Laurier University Press, 1983.
- MILL, J. S. [1865]. «Considerations on Representative Government», a ídem, *Essays on Politics and Society* 2. Toronto, On, Canada: University of Toronto Press, 1977.
- MILLER, D. «Nationality in Divided Societies», a Alain Gagnon i James Tully (eds.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- PICHARD, A. *La question jurassienne*. Lausana: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.
- PINDER, J. «Multinational Federations-Introduction», a Michael Burgess i John Pinder (eds.). *Multinational Federations*. Londres: Routledge, 2007.

- RENAN, E., [1882], «Qu'est-ce qu'une nation?», a ídem, *Œuvres complètes-Tome I*. París: Calmann-Levy, 1947.
- SCHMID, C. «*Conflict and Consensus in Switzerland*». Berkeley, Ca, EUA: University of California Press, 1981.
- SCIARINI, P., *et al.* «Example, Exception or Both? Swiss National Identity in Perspective», a Lars-Erik Cederman (ed.). *Constructing Europe's Identity*. Boulder, Co, EUA: Lynne Rienner, 2002.
- SETON-WATSON, H. *Nations and States*. Londres: Methuen, 1977.
- STEINER, J. «Consociational Theory and Switzerland-Revisited», *Acta Politica*, 37/1-2, 2002, p. 104-120.
- STOJANOVIC, N. *The Idea of a Swiss Nation - A Critique of Will Kymlicka's Account of Multinational States*. MA dissertation. Montreal, Qc, Canadà: McGill University, 2000.
- SWENDEN, W. *Federalism and Regionalism in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave, 2006.
- TILLY, C. *European Revolutions, 1492-1992*. Oxford: Blackwell, 1993.
- TULLY, J. «Introduction», a Alain Gagnon i James Tully (eds.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- WATTS, R. «Multinational Federations in Comparative Perspective», a Michael Burgess i John Pinder (eds.). *Multinational Federations*. Londres: Routledge, 2007.
- WOLFF, S. «Conflict Resolution between Power Sharing and Power Dividing, or Beyond?», *Political Studies Review* 5/3, 2007, p. 377-393.
- ZIMMER, O. *A Contested Nation: History, Memory and Nationalism in Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.



## 10. L'estat autonòmic espanyol: entre la resistència nacionalista i l'horitzó federal

**Miquel Caminal**

Universitat de Barcelona

*Yo concibo, pues, a España con una Cataluña gobernada por las instituciones que quiera darse mediante la manifestación libre de su propia voluntad. Unión libre de iguales con el mismo rango, para así vivir en paz, dentro del mundo hispánico que nos es común y que no es menospreciable. Y he de deciros también que si algún día dominara en Cataluña otra voluntad y resolviera ella remar sola en su navío, sería justo el permitirlo y nuestro deber consistiría en dejaros en paz, con el menor perjuicio posible para unos y otros, y deseáros buena fortuna*  
Manuel AZAÑA, *La libertad de Cataluña y de España* (\*)

(\*) Manuel Azaña. Discurso en el restaurante Patria. Barcelona, 27 de març de 1930. *Obras Completas*, vol. 2, p. 947-948.

## 1. L'accidentat procés cap a la democràcia i l'autonomia política

Més de trenta anys després d'aprovada la Constitució espanyola de 1978 es pot afirmar que el canvi de la societat espanyola en el darrer terç del segle XX ha estat espectacular, al nivell que Espanya és en els primers anys del segle XXI una realitat moderna, democràtica i plurinacional, que ja no mira cap enfora amb complexos, sinó que ha esdevingut una democràcia liberal, que és objecte de reconeixement. La memòria de la dictadura franquista (1939-1975) en el marc d'una història contemporània espanyola, que expressa la incapacitat per a la modernització econòmica i social i per a la reforma democràtica, ha donat pas a una llarga etapa d'estabilitat social i política, fonament de les transformacions viscudes en els darrers trenta anys i, també, de la cultura democràtica que ha impregnat la societat i les institucions. La democràcia sembla, per fi, un mot compatible amb la vida política a Espanya, una paraula normalitzada, ja no excepcional ni circumscrita a parèntesis o breus períodes d'una història contemporània hegemnitzada pel constitucionalisme conservador i per l'autoritarisme.<sup>1</sup>

1 Efectivament, des de la promulgació de la Constitució liberal de 1812, aprovada per les Corts reunides a Cadis, fins el 1978, any de l'aprovació de la Constitució espanyola vigent, els períodes liberals, o bé bé liberals-democràtics, han estat excepcionals, breus i inestables: a) períodes liberals 1812-1814; 1820-1823; 1834-1845; b) períodes liberals-democràtics 1869-1974; 1931-1936. Contràriament les etapes constitucionals conservadores han estat llargues i, també, inestables: 1845-1868; 1874-1923. L'absolutisme i les dictadures també han estat llargament presents: 1814-1820; 1823-1833; 1923-1931; 1939-1975. La guerra civil 1936-1939 i la dictadura de Franco 1939-1975, tanquen tràgicament una història guanyada per l'opressió i la dominació. Els períodes dictatorials han ocupat seixanta anys en els darrers dos segles XIX i XX. Els períodes constitucionals conservadors, setanta-dos anys. Els períodes liberals i liberals-democràtics, vint-i-sis anys. Els més de trenta anys de vigència de la Constitució espanyola de 1978 ja sumen més que tots els períodes liberals i liberals democràtics acumulats anteriorment.

Trenta anys seguits de democràcia i estabilitat social i política (malgrat ensurts com el cop d'estat del 23 de febrer de 1981) no s'havien viscut mai. Això ha estat possible no únicament pels canvis interns en la societat i política espanyoles, sinó també per l'extensió dels valors liberals democràtics al món des dels anys setanta del segle passat, per la construcció de la Unió Europea sobre la base dels principis de la democràcia, com a condició *sine qua non* dels estats que en formen o en vulguin formar part. La democràcia és la base i l'instrument necessari per avançar cap a societats més justes i més lliures. Com deia Rovira i Virgili a *Defensa de la democràcia*: «La gran majoria dels defectes fonamentals que hom retreu al règim democràtic són susceptibles de curació per un tractament de més democràcia».<sup>2</sup> Rovira i Virgili ho escrivia l'any 1928, quan la polarització social i política s'apoderava d'Europa i l'ascens del feixisme assenyalava la democràcia liberal com l'origen del mal. En l'actualitat, gairebé tots els sistemes polítics volen semblar democràtics. Gairebé ningú, o ben pocs assenyalen la democràcia com la responsable de les crisis polítiques o socials, tot i que convé no refiar-se'n. Més aviat s'ha produït el fenomen del deteriorament de la democràcia per la via de la seva banalització. La democràcia s'ha expandit, però també ha perdut vitalitat, fins i tot ha entrat en un perillós procés de falsejament populista en democràcies liberals de llarga tradició. Aquest deteriorament obliga a recuperar la sentència de Rovira i Virgili i posar la qualitat de la democràcia a debat, no per fer-la responsable de la seva imperfecció, sinó per corregir els seus defectes o insuficiències, per replicar contra les tendències antidemocràtiques amb més democràcia. És així com, per exemple, Ronald Dworkin ha con-

2 ROVIRA I VIRGILI, A. *Defensa de la democràcia*, p. 22-23.

traposat la *democràcia associativa* a la democràcia majoritària,<sup>3</sup> tenint com a camp d'observació la degradació i polarització del sistema democràtic als EUA. La regla de la majoria assegura el funcionament del sistema i el procediment de selecció dels governants, però no el *bon funcionament* de la democràcia. No és aquí el lloc on aprofundir en aquest debat, ni l'objecte d'aquest capítol, però és essencial la cultura democràtica i el millorament del funcionament de les institucions democràtiques per afrontar amb confiança la resolució de conflictes nacionals com els que romanen en el sistema polític espanyol.

Mentre una part important de la ciutadania en parts del territori de l'Estat espanyol, particularment i especialment a les nacions catalana, basca i gallega, no se senti identificada ni representada per aquest Estat, en considerar-lo equivalent a la nació espanyola, de la qual no se'n consideren part, ni ho volen ser en les condicions polítiques i constitucionals vigents, la via de solució no pot ser l'aplicació sense més de la regla de la majoria, i menys encara la seva instrumentalització per fer callar o deslegitimar les minories. La democràcia implica disputa entre posicions originàriament divergents, respecte al pluralisme i a la lliure defensa de les opinions, voluntat d'entesa i negociació per aconseguir el màxim consens possible. La qualitat de la democràcia està renyida amb la imposició unilateral de majories, amb la negació del conflicte o la tergiversació de les raons i opinions de l'adversari polític.

La Constitució espanyola de 1978 ha representat la normalització de la vida democràtica a Espanya, la conciliació entre democràcia liberal i monarquia, la interdependència entre democràcia i autonomia política, però no ha clos ni resolt la *qüestió de les nacionalitats*. La solució només pot néixer del reco-

3 DWORKIN, Ronald, *Is democracy possible here?*

neixement del fet de la plurinacionalitat de l'Estat espanyol, com a pas inexcusable per avançar en la democratització de l'estat autònom, és a dir la superació del seu *dèficit democràtic* en la regulació de la plurinacionalitat i de l'autogovern de les nacions i pobles que conformen les Espanyes.

Aquest repte no serà un objectiu fàcil ja que no s'ha demostrat encara, i ja en ple segle XXI, que la dreta política a Espanya sigui realment compatible amb un estat democràtic de dret, suficientment autònom dels seus interessos i suficientment reconeixedor de la pluralitat cultural i nacional de la societat espanyola. La història contemporània espanyola retrata una dreta econòmica i social, que tendeix a confondre l'Estat com un instrument de dominació sense més, resistent a la integració i representació dels altres sectors socials, procliu a la falsificació de l'ordenament constitucional i temptat cap a la derivació autoritària, incloses les dictadures del segle XX amb protagonisme militar. És cert, que el cop d'estat del 23 de febrer de 1981, marca un abans i un després, sobre l'abús i protagonisme militars en operacions colpistes. L'acció colpista va ser tan desastrosa i graponera, que el mateix ridícul de la seva retransmissió mediàtica va ser el primer antídote cap a un desenllaç fracassat i una vacuna contra hipotètics futurs colpistes. El 23 de febrer de 1981 tanca, probablement, una època definida per la incapacitat de construir un estat liberal de dret amb voluntat i capacitat d'integració nacional. Tal com diu J. A. González Casanova «*España ha carecido de un verdadero Estado hasta la Constitución de 1978*».<sup>4</sup> I afegeix que els intents de construir un estat liberal, ahora modern i integrador, han tingut el protagonisme de Catalunya: «*La vocación catalana de construir un verdadero Estado*

4 GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. *Cataluña en la construcción del Estado español*, p. 129.

*español ha sido permanente desde los primeros federalistas, herederos del liberalismo progresista y democrático frente al conservador moderado de los doctrinarios, hasta los constituyentes de 1978 y los nuevos estatuyentes del pasado año 2006».*<sup>5</sup> Evidentment no es tracta de dir que no hi ha estat a Espanya com a estructura de poder sobirà, sinó de fer notar la incapacitat de la seva fonamentació liberal i democràtica al llarg de la història contemporània, malgrat els intents dels republicans espanyols i del catalanisme polític per impulsar-ho, per fer d'Espanya un país modern, equiparable a les democràcies liberals de referència europea i nord-americana.

## 2. La fonamentació de l'estat autonòmic

La transició democràtica espanyola va tenir la virtut de l'entesa política entre forces que procedien de camps inconciliables des de la guerra civil de 1936-39. Les més extremistes van quedar fora d'aquesta entesa, però des del comunisme, representat pel Partit Comunista d'Espanya (PCE) i pel Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), fins als reformistes del règim franquista, va haver-hi una voluntat política de pacte i de reforma política per tal d'instaurar un sistema democràtic equiparable i homologable amb les democràcies liberals. Fou una reforma política total, en el sentit que quedaven expressament derogades les lleis fonamentals de la dictadura franquista, en el moment d'aprovar-se la Constitució de 1978 i per mandat

5 Ídem, p. 129. En la mateixa pàgina escriu: «*En los textos emanados desde Cataluña, no se trataba tanto de reivindicar algún tipo de autogobierno catalán particular como de proyectar para toda España un modelo de Estado democrático que, para serlo, debía enraizarse en la base de la nación real y plural, y que fuera en verdad representativo, no por ficción legal, sino por su realidad social*».

de la mateixa carta magna. Republicans i monàrquics consensuaven la forma política de la monarquia parlamentària i constituïen un estat social i democràtic de dret.

Ara bé, aquest fet indubtable no va implicar un canvi radical en tots els ordres polítics i socials. No va haver-hi ruptura política sinó reforma pactada. Per tant, moltes herències franquistes van perdurar i moltes estructures i interessos van quedar intactes. S'iniciava, doncs, una nova època en què institucions tan rellevants i influents en la història contemporània espanyola, com l'església, l'exèrcit o la banca havien d'adequar-se al nou ordenament polític i constitucional. La mateixa estructura centralista i l'administració civil de l'Estat franquista havia de canviar, començant per la mateixa Corona, necessitada de legitimació democràtica, atès que el seu origen naixia de la voluntat de Franco, en *instaurar* la monarquia espanyola per la Llei de successió de 1946. Així doncs, s'havia produït un canvi total en l'ordenament constitucional, tanmateix calia esperar per veure fins on arribaven els canvis polítics reals.

Un dels punts més conflictius de la transició democràtica era la qüestió de les nacionalitats. Les dues condicions necessàries per assolir un sistema democràtic eren la legalització de tots els partits democràtics sense exclusions i el reconeixement de l'autonomia política. La primera s'havia complert a les primeres eleccions lliures del 15 de juny de 1977, encara que no suficientment, en romandre com a forces il·legals diferents organitzacions republicanes i comunistes, algunes de profunda significació històrica i política com Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). En qualsevol cas, la veritable prova de foc era el reconeixement i la garantia de l'autonomia política per a les nacions integrants de l'Estat espanyol i, molt particularment, Catalunya i Euskadi. Per a la dreta espanyola

era més factible superar abans la por al color roig republicà, que el pànic enfront d'una autonomia política, portadora dels pitjors auguris per a la unitat d'Espanya. Cal dir, a més, que les experiències històriques contemporànies d'exercici de l'autogovern s'havien produït en el marc de sistemes republicans i democràtics sota l'hegemonia de les forces progressistes. La Primera República Federal (1873-1874) i la Segona República espanyola (1931-1939), que es definia com a estat integral compatible amb l'autonomia de les regions, vinculaven democràcia i autogovern com a reptes interdependents. Aquests sistemes van acabar essent avortats per la força de les armes, com ho subratlla Josep M. Vallès.<sup>6</sup> Són precedents a tenir en compte, tant a l'hora de comprendre el procés polític de la transició democràtica com els obstacles i limitacions en la construcció política de l'estat autonòmic.

Tanmateix, a l'Espanya dels anys setanta del segle XX no era concebible el restabliment de la democràcia sense el restabliment al mateix temps de l'autonomia política. La monarquia tenia l'oportunitat històrica de fer-se compatible amb la democràcia espanyola i l'autogovern dels pobles d'Espanya i, alhora, ésser-ne la cobertura tranquil·litzadora enfront de les forces conservadores. Les posicions més reaccionàries del nacionalisme espanyol quedaven sense el recurs monàrquic, la qual cosa resituava la contraposició històrica entre república i monarquia amb relació a l'autogovern. Per primera vegada en la història del constitucionalisme espanyol la monarquia no solament havia de fer-se compatible amb la democràcia, també amb l'autonomia política.

La monarquia de Joan Carles I esdevé, doncs, el marc ins-

6 VALLÈS, Josep M. *Una agenda imperfecta: amb Maragall i el projecte de canvi*, p. 239.



titucional que permet i cobreix el pacte entre les forces reformistes procedents del franquisme amb les forces de l'oposició democràtica, però també el pacte entre el nacionalisme liberal espanyol i els nacionalismes d'oposició. La Constitució espanyola de 1978 n'és el resultat, en ser culminació d'un procés constituent, nascut pel veredicté clar en favor de la democràcia i l'autonomia en les eleccions del 15 de juny de 1977. Aquest era el punt de coincidència de totes les forces polítiques, que volien tallar amb el passat franquista mitjançant una nova Constitució fruit del pacte i del consens. Tanmateix, cal assenyalar uns condicionants evidents sobre el procés constituent, tal com ho ha destacat Javier Pérez Royo.<sup>7</sup> El primer és el fet preconstitucional de la instauració monàrquica per la voluntat de Franco. Joan Carles I era rei d'Espanya per decisió de Franco i, alhora, no podia esperar la seva legitimació democràtica si no esdevenia el paraigües de la supressió de les lleis fonamentals i institucions de la dictadura. El segon és la menció constitucional de les Forces Armades en el títol preliminar i la seva funció de defensar l'ordenament constitucional i la integritat territorial, funció que especialment després del cop d'estat del 23 de febrer de 1981, ha quedat clarament vinculada a la sumissió i obediència del poder militar al poder civil. La tercera és la menció expressa de l'Església catòlica a la Constitució de 1978 que es contradia amb la llibertat religiosa, qüestió que està en el fons d'una relació preferent i privilegiada de l'Església catòlica amb l'Estat. La quarta és la mateixa composició de les Corts Generals heretada de la Llei de Reforma Política de 1976 i del Reial decret llei del 15 d'abril de 1977, pel qual es va regular la convocatòria de les eleccions del 15 de juny de 1977.

7 PÉREZ ROYO, Javier, *L'elaboració de la Constitució i els seus condicionants*.

Aquesta afecta de ple no ja a la futura estructura institucional de l'estat autonòmic, sinó també a la mateixa representació democràtica.

No cal dir que tots els analistes coincideixen a afirmar que el pacte més difícil del procés constituent va ser el reconeixement i garantia de l'autonomia política de les nacionalitats i regions. Quan es llegeix l'article 2 de la Constitució espanyola de 1978 ja es comprova la intensa càrrega política que té.<sup>8</sup> En to distès i irònic es podria dir que difícilment es trobarà en el dret constitucional comparat un article amb tants adjectius reparadors de la Nació amb majúscula, perquè també la majúscula hi té un paper en aquest article. ¿Quina és la paraula que ha activat tants adjectius, talment com si fossin llums d'alerta? Sens dubte, la paraula *nacionalitat*. La Constitució republicana de 1931 va definir un model territorial descentralitzat, regulador de l'autonomia política de les regions, on la nació desapareixia del text constitucional com a paraula expressament identificadora d'Espanya. La Constitució monàrquica de 1978 ha fet el contrari. La Nació (amb majúscula) és el subjecte de sobirania i només es refereix a Espanya, de forma expressa, exclusiva i exclouent. La nacionalitat (amb minúscula) és el subjecte d'autonomia i forma part de la Nació espanyola, la qual és una unitat indissoluble, alhora que és pàtria comú i indivisible de tots els espanyols, per damunt de quina sigui la seva identitat regional o de nacionalitat.

8 El text de l'article diu: «La Constitució espanyola es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comú i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix l'autonomia política de les nacionalitats i regions que la integren i la solidaritat entre totes elles». La simple comparació amb l'article del primer avantprojecte de Constitució redactat per la ponència, ja destapa el conflicte de fons i l'oposició intransigent del nacionalisme espanyol a tota concepció o lectura del model territorial, que pogués fer-se amb clau federal o plurinacional: «La Constitució es fonamenta en la unitat d'Espanya i en la solidaritat entre els seus pobles i reconeix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren.»

Sembla tot lligat i ben lligat. Però una visió o lectura global de l'article ja avisa al lector que alguna cosa no funciona: ¿es pot redactar un sol i consensuat article amb concepcions nacionals oposades? El sentit comú diu que no, però el fet és que aquest article existeix i ha fonamentat la construcció de l'estat autonòmic espanyol. És un article contradictori, paradoxal, com redactat a quatre mans dissonants. La inclusió del terme *nacionalitat*, a partir de la iniciativa de Miquel Roca i Junyent (CiU), una proposta compartida per Jordi Solé Tura (PSUC-PCE), i coincident amb la concepció d'Espanya com a nació de nacions de Miguel Herrero de Miñón (UCD) i (amb menys convenciment) de Gregorio Peces Barba (PSOE), significava que la majoria de la ponència ho defensava, tot i les reticències de dos ponents de la UCD, Gabriel Cisneros i José Pedro Pérez-Llorca, i la directa oposició de Manuel Fraga, ponent per Alianza Popular.<sup>9</sup> Però la resistència i allau de crítiques des dels sectors conservadors van tenir prou força com per acabar produint una redacció amb la màxima càrrega de nacionalisme espanyol en la primera part, com a muralla infranquejable contra el terme nacionalitat i el reconeixement de l'autonomia política de la segona part, per si esdevenien un risc insuportable per a la unitat

9 Oscar Alzaga considera a Miquel Roca i Junyent i a Miguel Herrero de Miñón, com els homes clau en l'acord per incloure el terme nacionalitat, un acord que esdevé històric en figurar per primera vegada en la història del constitucionalisme espanyol. ALZAGA, Oscar, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*. Madrid, Ediciones del Foro, 1978, p. 91. Ahora, cal afegir que entre les esquerres perifèriques, i especialment les esquerres socialista i comunista catalanes, es tenia molt clara la distinció entre nació i nacionalisme, en el sentit que la consideració de Catalunya com a nació era independent de ser o no ser nacionalista. Aquesta idea d'Espanya com a nació de nacions, que assumeix Gregorio Peces Barba i altres dirigents del PSOE, així com Santiago Carrillo i la direcció del PCE, hi tenen molt a veure les aportacions de socialistes i comunistes catalans, com l'esmentat Jordi Solé Tura i, també, J. A. González Casanova o Isidre Molas.

d'Espanya. Igualment, no és un text jurídic reeixit ni en sentit conceptual ni en l'estil lingüístic.

En canvi, s'ha de reconèixer que aquest decebedor article expressa un dels grans èxits de la Constitució espanyola de 1978: la construcció i *normalització política* d'un *estat compost* per primera vegada en la història contemporània espanyola. Els nacionalismes van fer de la necessitat, virtut. L'acord era imprescindible per guanyar una democràcia estable, i el consens constitucional només era factible si es reconeixia i es garantia el dret a l'autogovern de Catalunya i Euskadi. En resum: dues concepcions d'Espanya radicalment oposades es posaven d'acord malgrat mantenir el desacord de fons. Així ho descriu Jordi Solé Tura: «Este artículo 2, dentro de su complejidad conceptual, es una verdadera síntesis de todas las contradicciones existentes en el período constituyente. En él confluyeron los diversos proyectos políticos, en él se expresaron todas las resistencias, en él se muestra con claridad cuál fue la correlación efectiva de las fuerzas en presencia. Desde el punto de vista político es un auténtico empate entre concepciones diferentes de la nación española. Pero, si bien se mira, en él se dan cita, de manera desordenada, las dos grandes concepciones de España, enfrentadas no sólo en el terreno de las ideas, sino también en el de las armas: la concepción de España como una nación única e indivisible y la concepción de España como un conjunto articulado de pueblos diversos, de nacionalidades históricamente formadas y de regiones».<sup>10</sup> I, és clar que quan es posen pragmàticament d'acord dues visions d'Espanya tan antagòniques, només cal anar a raure als crítics d'aquest acord per entreveure les dificultats futures. El final del discurs d'Heribert Barrera a la Comissió d'Assumptes Constitu-

10 SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, p. 101.

cionals del Congrés dels Diputats ens serveix perfectament: *«Yo también creo, más o menos como el señor Fraga, pero situando de manera muy diferente el punto de equilibrio, que hoy la gran cuestión es saber encontrar el equilibrio entre unidad y autonomía. Él dice unidad de la Nación y autonomía de las regiones. Yo digo unidad del Estado y autonomía de las naciones»*.<sup>11</sup> Evidentment, res quedava lligat i ben lligat.<sup>12</sup>

D'una lectura més pausada de l'article 2, se'n treuen algunes consideracions importants en l'argumentació d'aquest capítol. La primera és que no tanca ni resol la qüestió de les nacionalitats, sinó que la situa en un nou context jurídicopolític. Un pacte entre nacionalismes és gairebé impossible que sigui definitiu. El nacionalisme d'estat no tolerarà que el terme nacionalitat pugui anar més enllà d'un reconeixement d'identitat cultural, sense més efectes sobre la qualitat de l'autogovern i sense cap efecte sobre la sobirania, unitat i integritat de la nació espanyola. Els nacionalismes d'oposició entendran, contràriament, que el reconeixement del terme nacionalitat és un primer pas d'un procés històric i d'un projecte nacional, que no renuncia a l'exercici del dret d'autodeterminació.

11 Heribert Barrera Costa, intervenció a la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, 8 de maig de 1978. *Diario de Sesiones*, núm. 60, p. 2079-2081.

12 El juny de 1978, en acabar el debat del Títol VIII del projecte de Constitució, el diputat d'Euskadiko Ezquerria, Francisco Letamendia, va defensar la introducció d'un nou article sobre el dret d'autodeterminació. El procediment previst era el següent: transcorreguts dos anys des de l'entrada en vigor de l'Estatut d'Autonomia, l'Assemblea Legislativa a proposta d'una quarta part dels seus membres podia presentar la iniciativa d'exercir el dret d'autodeterminació per a constituir-se en estat independent. La proposta requeria la majoria absoluta per ser aprovada i sotmesa a referèndum del cos electoral de la comunitat autònoma, essent necessària la majoria absoluta del cens electoral de cada una de les províncies o circumscripcions implicades per ser aprovada. De ser així, l'Estat espanyol havia de reconèixer la constitució del nou estat independent. La Comissió Constitucional va votar-hi en contra, llevat del vot favorable del diputat del PNB, Marcos Vizcaya i «l'abstenció» per absentar-se sobtadament de la sala, dels diputats catalans Miquel Roca (CiU) i Guerra Fontana (PSC).

La segona és que el pacte de l'autogovern de nacionalitats i regions significa un pas històric de gran transcendència, com és el final de l'estat centralista de llarga tradició, des de Felip V i el projecte d'uniformació de l'estat espanyol.<sup>13</sup> Ara bé, en quedar ben clar el que es negava, no quedava gens clar el que es proposava. El mateix Santiago Carrillo, un dels principals protagonistes de la transició democràtica, ha reconegut el que és ben fàcil de veure per part de l'analista: «*Este Estado lo construimos un poco a ciegas. En 1977 y 1978 no sabíamos muy bien lo que estábamos construyendo*».<sup>14</sup> Efectivament, la Constitució espanyola de 1978, que obre un procés de construcció de l'estat autonòmic, és inevitablement ambigua i deixa un camí molt obert en la constitució i abast competencial de les autonomies. Però, s'ha de dir amb el mateix èmfasi que l'articulat de la carta magna inclou un bon nombre de prevencions, falques i, fins i tot, possibles i extremes accions contra una derivació no desitjada de l'estat autonòmic, que enumeraré més endavant. De moment es pot afirmar que l'article 2 defineix un estat *híbrid*, que no és ni unitari, ni federal, que se sosté sota principis tan unitaristes com centralistes, i s'estructura, en part, com un estat de concepció federal.

En tercer lloc, la polèmica a l'entorn del model territorial de l'Estat espanyol i de la unitat de la nació espanyola, que va envoltar tota la discussió de l'article 2, reflecteix la incapacitat de vertebrar una societat espanyola nacionalment cohesionada, des dels inicis del constitucionalisme espanyol. Al llarg dels darrers cent-cinquanta anys, els particularismes perifèrics no han fet més que delatar, tal com el mateix Ortega y Gasset va reconèixer l'any 1922, l'existència d'un particu-

13 Vegeu Boix, Carles, *L'obertura catalana*. També COLOMER, Josep M., *Grans imperis, petites nacions*.

14 Entrevista de Lola Galán a Santiago Carrillo. *El País*, 24-08-08, p. 6.

larisme centralista que anul·la la possibilitat de construir vida en comú en la diversitat: «*Cuando una sociedad se consume víctima del particularismo, puede siempre afirmarse que el primero en mostrarse particularista fué precisamente el Poder central. Y esto es lo que ha pasado en España. Castilla ha hecho España y Castilla la ha deshecho*».<sup>15</sup> Espanya és un intent fallit de nació, perquè no ha aconseguit una conjunció, ahora liberal i nacional, d'un únic cos entre les diferents parts que l'havien de compondre. Cadascú ha estirat des del seu exclusiu i excloent interès, en imposar els seus interessos propis com interessos nacionals, segons Ortega y Gasset, començant per les mateixes Monarquia i Església espanyoles: «*Monarquía e Iglesia se han obstinado en hacer adoptar sus destinos propios como los verdaderamente nacionales*».<sup>16</sup> Aquesta real suma de particularismes expressen la ficció de la unió nacional i, també, la facilitat amb què el nacionalisme espanyol entra en crisi o en estat de nervis així que es debat la qüestió de les nacionalitats.<sup>17</sup> El retrat pessimista de la societat espanyola, que fa Ortega y Gasset l'any 1922, queda lluny de la moderna societat espanyola dels darrers trenta anys, però hi ha una qüestió que perdura: el particularisme del centre que es retroalimenta amb els particularismes de la perifèria. Com

15 La també cursiva en l'original posa més èmfasi a l'afirmació. ORTEGA Y GASSET, José, *España invertebrada*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1934, p. 45.

16 Ortega y Gasset no salva ni el mateix Carles III, ja que desmarcant-se d'una visió positiva d'aquesta etapa en la política espanyola, afirma que en el seu conjunt és la més particularista i antiespanyola que ofereix la història de la monarquia. *Ibídem*, p. 47-48.

17 El restabliment de la democràcia i la seva estabilització ha fet renéixer un nacionalisme espanyol d'arrel liberal amb la voluntat d'aconseguir *per fi!* la plena realització de la nació espanyola mitjançant l'estat autònom de nacionalitats culturals i regions. Així al tradicional nacionalisme que representa el PP i cercles d'influència, s'hi uneixen els principals mitjans de comunicació espanyols i una part important del PSOE, particularment la gran majoria de la seva composició dirigent en l'etapa governada pel felipisme.

encertadament diu Luis Moreno, «*España es un país con textura federal*»,<sup>18</sup> i no es pot construir cap unió voluntàriament i democràticament sense partir d'aquesta premissa. Mentrestant, els particularismes perviuran i, fins i tot, poden accentuar-se i estendre's. Aquí es troba probablement el taló d'Aquil·les de l'estat autonòmic. El nacionalisme espanyol persisteix a aprovar una assignatura pendent, que ha perdut el seu sentit històric en la mida que la democràcia pluralista fa camí. Ara que Espanya és, per fi, un estat demoliberal també vol ser un estat mononacional, assolint la legitimació i acceptació de la nació espanyola com la nació de tots i fent innecessàries

18 MORENO, LUIS, *La federalización de España*, p. XII. Luis Moreno es refereix, entre altres factors, al fet que és normal entre els ciutadans espanyols compartir identitats i, concretament, participar d'una identitat *dual*, que fa compatible el sentir-se alhora asturià i espanyol, gallec i espanyol, català i espanyol, etc. Així (entre 1990 i 2005) els espanyols que s'autoidentifiquen alhora i sense prevalences amb les dues identitats supera el 50%, mentre els que s'identifiquen només amb la seva comunitat autònoma són a l'entorn d'un 15%. I només espanyol o que avantposen la identitat espanyola a la regional a l'entorn d'un 25 per cent. Aquestes dades canvien significativament en el cas d'Euskadi i de Catalunya. A Euskadi a l'entorn d'un 25% se senten només bascos i més d'un 20% més bascos que espanyols, mentre que a l'entorn d'un 35% s'identifiquen dualment com a bascos i espanyols sense preferències, i més d'un 10% només espanyols o més espanyols que bascos. A Catalunya a l'entorn d'un 40% se senten indistintament catalans i espanyols, a l'entorn d'un 15% només catalans, poc més d'un 20% més catalans que espanyols, i entre un 15% i un 20% més espanyols que catalans o només espanyols. És interessant contrastar aquestes dades amb la major radicalitat del nacionalisme basc en comparació al catalanisme i, alhora, constatar que l'estat autonòmic satisfà essencialment a la majoria de ciutadans de les altres comunitats autònomes. En aquest darrer punt, cal matisar que entre un 45% i un 50% dels ciutadans espanyols els està bé l'actual estat autonòmic, un 25% voldrien més autonomia, a l'entorn d'un 7% veuen bé la possibilitat de la secessió, i un 9% voldrien un estat unitari sense comunitats autònomes. És interessant remarcar que en el període analitzat (1984-2005), els contraris a l'estat autonòmic han disminuït del 29% al 9%, s'ha mantingut estable el percentatge dels favorables a la secessió, mentre que han augmentat els partidaris tant de l'estat autonòmic en el seu disseny actual com els que desitjarien una major autonomia per a les nacionalitats i regions (MORENO, LUIS, *La federalización de la Espanya plural*, p. 120 i 129).



les altres nacions. Una vegada més un particularisme nacional es vol imposar sobre la resta, en lloc de reconèixer el fet real de la plurinacionalitat.

Espanya ha fet un salt endavant en el reconeixement de la seva diversitat lingüística i cultural, unimaginable en els anys cinquanta i seixanta del segle XX. En aquest sentit, l'estat autònom ha estat una via essencial de transformació de la cultura política espanyola. Però persisteix la divisió nacional, la reserva o oberta resistència contra tot desenvolupament federal d'aquest pluralisme nacional. Continua veient-se aquest pluralisme com un risc per a la unitat d'Espanya, quan aquest és, contràriament, fonament imprescindible per avançar cap a una unió política sòlidament assentada. Les recurrents campanyes al llarg del segle XX contra el catalanisme, així que s'ha debatut el dret a l'autogovern de Catalunya; la *catalanofòbia* d'amplis sectors influents de la política, l'economia i la cultura espanyoles, que apareix en els moments històrics en què l'autodeterminació pren actualitat en el context internacional, com ha succeït sota l'impacte dels anys 1918 i 1989, o bé com a reacció a les demandes concretes i mitjançant una proposta d'estatut, com va passar amb l'Estatut de Núria (1931) i més recentment amb la proposta d'estatut, aprovada pel Parlament de Catalunya, el 30 de setembre de 2005, demostren el poc que s'ha avançat en la comprensió del fet plurinacional i en la seva assumpció. Serà difícil assolir solucions jurídiques i constitucionals de caràcter federal quan la cultura política té encara el pes dels particularismes nacionalistes, i es mostra incapaç de reconèixer i de veure's reconeguda en la plurinacionalitat.

Finalment, en quart i darrer lloc, l'article 2 és en la pràctica un pacte de mínims del nacionalisme espanyol amb el catalanisme, que adquireix caràcter general en poder-se estendre a la resta de nacionalitats i regions, però del qual en treu pro-

fit sense signar-lo el nacionalisme basc. Dit d'una altra manera: el pacte de mínims del nacionalisme espanyol amb el nacionalisme basc està més representat per la disposició addicional primera,<sup>19</sup> sense la qual l'article 2 fa una definició incompleta del model territorial que s'instaura a Espanya. Els nacionalismes perifèrics o d'oposició només s'assemblen en què són perifèrics i es contraposen al nacionalisme central, però ja no tenen cap més similitud i gairebé cap complicitat o interès compartit. Entre el nacionalisme basc i el catalanisme les complicitats han estat més formals que reals. En veritat, cada un ha fet la seva via, potser amb una certa competència entre ells amb relació al nacionalisme espanyol, mirant de reüll el que aconseguia l'un o l'altre. Els altres nacionalismes i regionalismes també segueixen el seu propi particularisme. Queden a distància en incidència i força política dels dos esmentats. El nacionalisme gallec i els altres moviments nacionalistes a les Canàries, el País Valencià, les Illes Balears, Andalusia i Aragó tenen una força menor que no condiciona substancialment el sistema polític.

### **3. El catalanisme polític i el nacionalisme basc: dues estratègies d'intervenció en l'Estat espanyol i de realització nacional**

Es pot dir que sense el catalanisme polític i el nacionalisme basc no hi hauria estat autonòmic a Espanya. La transformació de l'estat centralista potser s'hauria produït en un sentit

19 La disposició addicional primera estableix que «La Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals. L'actualització general de l'esmentat règim foral es portarà a terme, en el seu cas, en el marc de la Constitució i dels estatuts d'autonomia».

descentralitzador en el nou marc constitucional i democràtic, però l'impuls cap al reconeixement i garantia de l'autonomia política per a nacionalitats i regions es deu a l'impuls de catalans i bascos, amb el suport dels partits d'esquerres espanyols i el conjunt de l'oposició democràtica. Es pot dir, que el catalanisme polític va tenir un paper determinant al final de la dictadura i en la transició democràtica, amb l'afegit que la seva força electoral en les primeres eleccions lliures de 1977 va ser aclaparadora.<sup>20</sup>

Ara bé, aquest paper determinant per a la definició d'un nou model territorial de l'Estat espanyol, no es va traduir en aconseguir un tractament singular del cas català, cosa que sí va aconseguir el nacionalisme basc, i de retruc Navarra, mitjançant l'esmentada disposició addicional primera. Euskadi va obtenir major reconeixement que Catalunya malgrat no tenir representació directa en la ponència constitucional. Es va acceptar i obrir una arriscada via constitucional de reconeixement de drets històrics preconstitucionals i predemocràtics. Efectivament, la Constitució espanyola de 1978 empara i respecta els drets històrics dels territoris forals, tot i ordenar que la seva actualització es farà en el marc de la mateixa Constitució i dels respectius estatuts d'autonomia. Tal com s'ha dit, l'origen d'aquesta disposició està en els drets reivindicats pels territoris forals del País Basc i Navarra, i el debat constitucional va girar a l'entorn d'aquests casos, però la re-

20 Les forces polítiques procedents de l'oposició democràtica i del catalanisme van aconseguir a Catalunya trenta-set escons (PSC, 15; PDC, 11; PSUC, 8; UDC-CC, 2; EC, 1), enfront dels nou escons del partit en el govern UCD, i un escó d'AP. Aquests resultats van provocar la maniobra del govern Suárez de sostreure l'hegemonia socialista a Catalunya, sorgida de la seva victòria electoral, amb l'inici de negociacions directes amb el president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarra-dellas, i el restabliment de la Generalitat i el seu retorn com a president, el 23 d'octubre de 1977.

dacció finalment aprovada té un caràcter genèric, la qual cosa permet que també d'altres autonomies s'hi considerin vinculades. Tot això no és obstacle per afirmar paradoxalment el que és més rellevant: el nacionalisme basc, tot i sortir-ne comparativament més ben parat que el catalanisme del consens constitucional, especialment pel que fa a l'aprovació i desenvolupament estatutari de la disposició addicional primera, no va donar suport a la Constitució del 1978. L'abstenció en el referèndum constitucional va ser d'un 55% a Euskadi, molt superior a la mitjana en el conjunt de l'Estat, que va ser d'un 33%. És una dada per retenir, que explica moltes coses en l'anàlisi del conflicte nacional basc a diferència del català. El catalanisme va pactar el sí constitucional, el nacionalisme basc, no. El catalanisme va condicionar la regulació de l'autogovern al pacte constitucional previ, el nacionalisme basc, no. El nacionalisme basc s'absté en el referèndum constitucional amb l'argument que no pot renunciar a considerar prevalents els drets històrics i el dret d'autodeterminació a tot acord constitucional i, per tant, no pot votar afirmativament al text constitucional del 1978. El catalanisme accepta majoritàriament desplaçar en el temps el dret d'autodeterminació, per concentrar-se al llarg dels anys vuitanta en el desplegament de l'Estatut del 1979, alhora que no se sent inicialment vinculat a la disposició addicional primera, ni planteja en el debat constitucional la qüestió dels drets històrics.

Catalanisme i nacionalisme basc ja mostren a primera vista una diferència no menor: la denominació. Catalanisme i nacionalisme són dues paraules i conceptes complementaris però no sinònims. El catalanisme inclou des dels seus orígens diferents maneres de concebre la identitat de Catalunya i la voluntat d'autogovern. A grans trets es pot dir que federalisme i regionalisme en són les seves dues grans tradicions originà-

ries.<sup>21</sup> El despertar nacional dels pobles europeus a la segona meitat del segle XIX, amb els processos d'independència a Amèrica com a punts d'observació i d'influència, es concreta amb les renaixences nacionals de nacions sense estat,<sup>22</sup> d'una banda, i amb els processos tardans d'unificació estatal-nacional a Alemanya i Itàlia. Són les dues cares oposades d'un mateix procés i discurs nacionalista, que arriba a ser completament dominant al tombant del segle XX, i amb els nous i grans nacionalismes emergents estatunidenc, alemany i japonès, com adversaris històrics dels vells imperis colonials. En aquest context internacional sorgeixen i creixen el catalanisme i el nacionalisme basc, com un renaixement o recreació moderna de la nació.

És clar, i molt especialment en el cas espanyol, català i basc, que les derrotes de l'imperi espanyol i els processos d'independència a Amèrica i Filipines influeixen directament sobre la crisi d'identitat d'Espanya i la represa moderna d'una identitat nacional a Catalunya i Euskadi. La pèrdua de Cuba, el 1898, és en aquest sentit, determinant i punt d'inflexió dels ja emergents conflictes nacionals català i basc, especialment en el cas català. El catalanisme pren cos polític en aquest context internacional i espanyol amb la voluntat de regeneració política i modernització econòmica d'Espanya. Tant regionalistes com federalistes catalans participen d'una doble idea: 1) reconeixement de la identitat de Catalunya i del seu dret a l'autogovern; 2) voluntat de seguir formant part d'Espanya, com un projecte de convivència compartida, sobre la base del reconeixement de la pluralitat de pobles que la conformen.

21 MOLAS, Isidre, *Les arrels teòriques de les esquerres catalanes*.

22 HROCH, Miroslav, *La naturalesa de la nació*. També ANDERSON, Benedict, *Comunitats imaginades*. També GUIBERNAU, Montserrat, *Nacionalisme. Debats i dilemes per a un nou mil·lenni*.

El catalanisme és prou ambigu com per incloure sobre la base d'aquest comú denominador, a regionalistes, autonomistes, federalistes, nacionalistes i independentistes. Des dels que es conformen amb una autoadministració de la regió catalana fins els que afirmen el dret de la nació catalana a la independència, tots els graons hi són. No és cap casualitat que cap dels principals partits catalanistes al llarg del segle XX, des de la fundació de la Lliga Regionalista de Prat de la Riba i Francesc Cambó, el 1901, no hagi pres la denominació formal i pública de «Partit nacionalista català». Potser perquè la voluntat i l'ambició de la gran majoria del catalanisme ha estat canviar la política i l'economia espanyoles, influir directament sobre el poder central, defensar els interessos de l'economia i de la societat catalanes en la política espanyola, guanyar pes polític de Catalunya en la política d'Estat. Només, i en la mida que aquests objectius no fossin possibles, creixeria la radicalitat nacionalista i la llavor de l'independentisme. En aquest sentit, el catalanisme s'impregna de nacionalisme quan el poder central es fa el sord, barra el pas a les reivindicacions catalanes, o bé acusa directament a qui veu com l'adversari més perillós, no ja per a la unitat de la nació espanyola, sinó de cara a la pèrdua del control absolut del poder de l'Estat.

Així el catalanisme pot impregnar-se de nacionalisme, pot tenir com a únic destí possible el nacionalisme, però no és equivalent al nacionalisme, ni per origen ni per composició interna. I és que en la història del segle XX l'horitzó del catalanisme polític ha estat canviar Espanya, modernitzar-la i democratitzar-la, però no separar-se'n, més enllà dels moments especialment tràgics per a la identitat i els drets de Catalunya, com van ser el cop d'estat de la dictadura de Primo de Rivera, el 1923, i la sublevació contra la Segona República i victòria militar de Franco en la Guerra Civil (1936-1939).

En aquestes circumstàncies de manca de llibertat, i de total persecució de la identitat i drets de la nació catalana, el separatisme era l'única alternativa coherent, encara que no era per això més factible.

El nacionalisme basc té uns orígens i una trajectòria molt diferents, no pretén manar a Madrid, sinó tenir el major poder estatal possible a Euskadi, inclosa la possibilitat de ser un estat independent o confederat. Des dels seus inicis ha estat un nacionalisme de resistència, molt arrelat als costums, tradicions, llengua i religió. El nacionalisme basc és el resultat de la transformació del legitimisme carlista en populisme nacional en el marc internacional i europeu de l'hegemonia nacionalista en el darrer terç del segle XIX. En aquest context, les nacions sense estat com Catalunya, Txèquia, Irlanda, Escòcia, Euskadi, Noruega i d'altres, afirmen la seva identitat històrica i la seva voluntat d'autodeterminació política.<sup>23</sup> Aquesta voluntat de reconeixement nacional té en cada cas la particularitat de la seva singularitat històrica, així com pren formes específiques d'acció política en el marc del lloc relatiu que ocupa dins dels conflictes centre-perifèria. Així la llengua ha estat, per exemple, un factor essencial en la conformació del nacionalisme gallec, des de l'afirmació de Galiza com a nació cultural, i davant de la falta de força política suficient en una societat com la gallega, econòmicament dependent i font d'emigració. En el cas d'Euskadi, la llengua ha estat i és també un factor d'identitat, però és la nació política la que s'afirma sobre la base d'una economia moderna que atrau l'emigració castellana, la qual cosa produeix, com a efecte reactiu, la necessitat d'afirmar la pàtria basca, la seva identitat històrica i cultural, i el seu dret d'autodeterminació política enfront de

23 LETAMENDÍA, Francisco, *Juego de espejos. Conflictos nacionales centro-periferia*.

l'Estat espanyol. A diferència de la Catalunya burgesa de principis del segle xx, que no gira l'esquena a Espanya, sinó que la veu com un mercat per a l'expansió de l'economia catalana, des d'un nacionalisme regionalista, a Euskadi sorgeix un nacionalisme d'arrel petit burgesa, que sí gira l'esquena a l'Estat espanyol, que busca la seva viabilitat com a nació econòmicament i políticament independent. Només la impossibilitat d'aconseguir aquest objectiu, entre les elits industrials i financeres espanyolitzades i una part important del món treballador d'origen i procedència castellana, porta al nacionalisme basc a posicions més pragmàtiques i a acceptar objectius intermedis.

El Partit Nacionalista Basc (PNB), fundat per Sabino Arana, 1895, ha estat el tronc articulador d'un populisme nacionalista d'arrel cristiana i democràtica, l'eix indiscutible del nacionalisme basc al llarg del segle xx. Sabino Arana, líder fundacional, José Antonio de Aguirre, el líder republicà i primer lehendakari del govern basc, ja en plena guerra civil, i Xavier Arzallus, el líder polític més important del PNB en la transició i en la democràcia restablerta fins a la seva retirada com a president, el 2004, han estat tres figures cabdals per comprendre un nacionalisme democràtic, fortament personalista i interclassista. La transversalitat social del seu discurs ha permès al PNB mantenir una hegemonia indiscutible en la societat basca i protagonitzar els processos estatutents, en la Segona República i en la transició a la democràcia i restabliment de l'autogovern a Euskadi els anys setanta del segle xx.

Ara bé, aquesta hegemonia política i institucional ha entrat en dubte amb la pèrdua del govern autonòmic, després de les eleccions autonòmiques del març del 2009. Tanmateix, hi ha un factor de gran importància, que ha marcat el nacionalisme basc des del 1959: la fundació d'Euskadi Ta Askatasuna



(ETA). La utilització de la violència com a arma política n'és el punt capital. La gran diferència d'ETA dins del nacionalisme basc es troba en el mètode. No són tan rellevants les diferències en els objectius nacionals, ni el radicalisme ideològic de l'esquerra *abertzale* envers al PNB, perquè la centralitat de l'objectiu nacionalista és tal que perden presència i protagonisme les altres qüestions ideològiques. ETA és fruit del convenciment que sense violència política no hi ha esperança nacionalista, i s'inspira en els moviments d'alliberament nacional contra el colonialisme. Sota la dictadura franquista ETA va tenir una certa acceptació per part de les forces democràtiques d'oposició a la dictadura, malgrat discrepar de l'ús de la violència. L'atemptat contra el president del govern, l'almirall Luis Carrero Blanco, el 20 de desembre de 1973, va recollir el reconeixement polític d'haver acabat amb el veritable hereu i home de confiança del dictador. En aquest punt, sí que es pot dir que la dictadura franquista va rebre probablement el cop més dur des de la victòria militar del 1939. La inevitable i propera transició política perdia el timoner que l'havia de conduir després de Franco. ETA ha volgut mantenir l'absoluta propietat de l'atemptat, fent valer que la violència política és necessària i útil en determinades circumstàncies. La qüestió és si en plena democràcia constitucional continuen existint circumstàncies que justifiquen la violència armada. Per a ETA la resposta és clara, el canvi democràtic és secundari davant el problema principal: el conflicte contra Espanya i per la independència d'Euskal Herria. ETA està en guerra contra l'Estat espanyol i es constitueix com el braç armat del poble basc per al seu alliberament nacional.

Aquesta és la raó de ser d'ETA i, malgrat les crisis internes i escissions que ha tingut, malgrat la desproporció de forces respecte l'Estat espanyol, l'esmentada organització ha sobre-

viscut fins a l'actualitat amb alts i baixos, però amb demostrada capacitat operativa. Així sumen més de vuit-centes les víctimes mortals per atemptats terroristes des de 1968,<sup>24</sup> amb uns anys particularment actius que van de 1978 a 1992. ETA ha anat diversificant els seus objectius en la lluita armada fins a incloure la mateixa població civil, amb la voluntat de portar a l'extrem l'efecte sorpresa en les seves accions terroristes. Són tants els llocs i els objectius possibles on realitzar l'atemptat, que l'aparell policial de l'Estat pot quedar permanentment sobrepassat. Militars, guàrdies civils, policia autònoma, representants institucionals de l'Estat, càrrecs electius del PP o del PSOE, etc., poden ser objecte militar de l'acció armada d'ETA. Els successius intents de negociació entre els governs espanyols i ETA han acabat sempre en un fracàs. El final d'ETA només vindrà en la mida que les seves accions es demostrin inútils políticament i no condicionin en absolut l'agenda política, alhora que es tinguin garanties d'una negociació que permeti una amnistia i l'alliberament dels presos.

ETA s'ha beneficiat dels errors i usos electoralistes de la política antiterrorista. Així ha tret profit dels efectes negatius de la «guerra bruta» de l'Estat en l'etapa de l'UCD i del PSOE, així com de la poca col·laboració dels governs de França als anys vuitanta, de la utilització de la lluita antiterrorista amb objectius electoralistes, molt especialment per part del PP, de l'impacte que ha tingut als mitjans de comunicació en la cobertura de les seves accions terroristes, del suport d'una part significativa de la societat basca, del bloqueig i estancament del procés autonòmic. Però, l'exclusió de l'esquerra *abertzale* que no condemna la violència d'ETA,

24 825 fins al 31 de desembre de 2008. SEGURA, Antoni, *Euskadi, crònica de una desesperanza*, p. 388-389.

de les institucions a partir de l'aplicació de la Llei orgànica 6/2002 de partits polítics, dubtosament constitucional, ha representat un cop eficaç contra la complementació entre lluita armada i acció institucional. Es pot discutir la constitucionalitat de la llei però no la utilitat política que ha demostrat la seva aplicació. Podem estar davant d'un punt d'inflexió: si ETA només es manté com a organització armada sense incidència en l'espai polític institucional, el seu impacte polític disminuirà en gran mesura. El cansament de la ciutadania i el desprestigi de la violència terrorista són factors que juguen en el temps contra ETA. Per la via armada el nacionalisme basc no té futur, malgrat que en el passat ha pogut semblar útil en alguns moments. Tot indica que el *mètode* d'ETA està començant el seu final. L'opció estratègica d'una esquerra *abertzale* de donar per acabada la lluita armada i de centrar la seva acció política exclusivament en mètodes democràtics i pacífics s'endevina com l'única sortida de futur. La violència d'ETA ja és també un destorb per a l'esquerra *abertzale*. L'estratègia armada i l'estratègia políticoinstitucional s'han fet incompatibles.

#### **4. La institucionalització i funcionament de l'estat autonòmic**

L'acord polític entre el nacionalisme espanyol amb el catalanisme, d'una banda, i el nacionalisme basc, de l'altra, constitueix, doncs, la fonamentació del nou model territorial de l'estat, més basat en una concepció devolucionista<sup>25</sup> que en la

25 Enric Fossas a *Asimetría y plurinacionalidad en el Estado Autonómico*, p. 284, planteja encertadament que el procés autonòmic espanyol obeeix més a la idea de *devolution* que a la de *federation*. En realitat, el procés autonòmic espanyol es

construcció d'un model federal coherent. És clar, també, que la generalització de l'autogovern a totes les nacionalitats i regions és una conseqüència inevitable de l'acord esmentat i concretat en l'article 2 de la Constitució espanyola. L'origen és la reivindicació i restitució de l'autogovern, exigida amb un gran suport social per dues comunitats nacionals (Catalunya i Euskadi), sense oblidar moviments nacionals d'impacte menor, o fins i tot marginal, en d'altres territoris com Galícia, Navarra, les Canàries, les Illes Balears, el País Valencià, Andalusia o Aragó, però el resultat és el reconeixement i garantia de l'autonomia política per a totes les nacionalitats i regions que així ho demanessin. Aquest punt de partida és important afirmar-lo perquè explica essencialment les contradiccions, pors i paradoxes de la transformació del vell estat centralista en el nou estat autonòmic. També és igualment rellevant afirmar que quan es defineix un nou model d'estat com a reacció a unes reivindicacions nacionalistes, i no com a una voluntat original d'organització d'un estat compost, és previsible que s'adoptin mesures excepcionals que assegurin la integritat i permanència de l'Estat (unitari) espanyol i, també, que hi hagi molt poc interès en adequar les institucions generals de l'estat al que és propi d'un estat compost o federal.

Ja és un fet incontestable que la Constitució espanyola de 1978 no determina ni denomina quines són les nacionalitats i regions, és a dir les parts o territoris que componen l'estat autonòmic. Aquesta és una qüestió que queda oberta a la ini-

basa en una transferència de competències i funcions des del poder central als territoris, que fruit del principi dispositiu o de voluntarietat els seus representants plantegen una voluntat d'autogovern, que es concreta en els estatuts, com a normes institucionals bàsiques de les comunitats autònomes, les quals es constitueixen a partir de les vies previstes per la Constitució, un procés el resultat final del qual és determinat en darrer terme per les majories polítiques a les Corts Generals.

ciativa de les diferents comunitats autònomes que es constitueixin, les quals determinaran en els seus respectius estatuts la identitat i denominació de les mateixes. El resultat ha estat disset comunitats autònomes i dues ciutats autònomes,<sup>26</sup> les quals han definit l'estructura territorial que ha adoptat l'estat autonòmic. S'ha de dir que la Constitució de 1978 obre un horitzó d'autogovern per a totes les comunitats autònomes que es constitueixin, sense greuges comparatius ni discriminacions entre les unes i les altres. Són els estatuts respectius els que determinaran el contingut de l'autogovern, sense altres límits que la Constitució. Aquesta voluntat d'equilibri general i d'equitat entre les diferents comunitats autònomes queda palès en diferents articles, des del mateix 147, on s'estableixen els continguts mínims dels estatuts d'autonomia (denominació de la comunitat autònoma, delimitació del seu territori, denominació, organització i seu de les institucions d'autogovern, la relació de competències de govern, la reforma de l'estatut), fins als criteris d'institucionalització de l'autogovern amb una assemblea legislativa, un consell de govern i un president, elegit entre els membres de l'assemblea legislativa (art. 152), control de l'activitat dels òrgans de les comunitats autònomes (art.153), autonomia financera (arts. 156 i 157), equilibri econòmic i solidaritat entre les comunitats autònomes (art. 138). Aquesta obertura i, alhora, voluntat de generalització de l'autonomia política és, sens dubte, un aspecte positiu de la norma constitucional de cara a la construcció d'un estat compost, que no ha d'impedir les asimetries derivades dels fets nacionals o

26 L'estat autonòmic està constituït per les següents comunitats autònomes en ordre a l'aprovació dels respectius estatuts d'autonomia: País Basc, Catalunya, Galícia, Andalusia, Astúries, Cantàbria, La Rioja, Múrcia, Comunitat Valenciana, Aragó, Castella-la Manxa, Canàries, Navarra, Extremadura, Illes Balears, Madrid, Castella i Lleó. A més les ciutats autònomes del nord d'Àfrica, Ceuta i Melilla.

diferencials. El problema és que ha estat una voluntat reactiva, fins i tot a contra cor. Una actitud decidida dels constituents de 1978 a favor d'un estat compost o federal hauria precisat més, concretat més el compromís polític per una transformació del model territorial, i no s'hauria quedat amb la casa a mig fer, inclosos els fonaments.

Les resistències nacionalistes en són les responsables. En un primer i destacat lloc, la resistència del nacionalisme espanyol. Ve de lluny la raó del fracàs històric d'aquest nacionalisme, entre la lenta desfeta de l'imperi espanyol i la inoperància de l'absolutisme espanyol com a motor de modernitat. El nacionalisme espanyol no aconsegueix sortir-se d'un tarannà negatiu, sigui per les derrotes colonials, sigui perquè no ha estat capaç en el passat de construir una Espanya moderna i pròspera. A diferència dels altres grans nacionalismes europeus, com el francès, el britànic o l'alemany, sempre ha anat a remolc de les circumstàncies, sempre ha arribat tard o a deshora. En mirar al passat, ha quedat atrapat entre l'absolutisme, el doctrinarisme liberal-conservador i l'autoritarisme.<sup>27</sup> Com que no hi ha miracles en la història, aquest nacionalisme no estava en les mínimes condicions per encapçalar cap transformació territorial de l'Estat espanyol en el marc de la transició de la dictadura a la democràcia en els anys setanta del segle XX. Va assumir la construcció de l'estat autonòmic forçat per les circumstàncies, com l'única i inevitable via per a un consens constitucional acceptable per les forces polítiques vinculades a l'oposició democràtica.

Però un pacte forçat produeix resultats incoherents i, alhora, introdueix mecanismes de frenada i, també, de rectifi-

27 Aquest trajecte predominant de les elits conservadores espanyoles no oblida l'existència minoritària de liberaldemòcrates nacionalistes espanyols, alhora que el centralisme inherent al nacionalisme espanyol no impedeix parlar del tradicionalisme carlí descentralitzador, vinculat a l'origen dels nacionalismes conservadors perifèrics.

cació de la via autonòmica, per a la tranquil·litat de futur de qui no ha perdut el temor, ans el contrari, davant possibles afebliments de la unió nacional espanyola, o bé de la mateixa integritat de l'Estat espanyol. En aquest sentit són destacables els articles de la Constitució espanyola de 1978, que es contradiuen amb un estat compost, també els que poden ser activats per frenar derivacions centrifugadores o vistes pel poder central com a centrifugadores. Entre els primers, cal dir, en primer terme, el poc desenvolupament del que són institucions generals d'àmbit estatal pròpies d'un estat compost o federal. Això es comprova en la inadequada i centralista concepció del poder judicial, al marge del que seria propi de l'organització territorial d'un estat compost. També en la composició i l'atribució de poders del Tribunal Constitucional, ja que la primera no té en compte ni preveu reflectir la nova estructuració territorial de l'Estat i, en la segona, el Tribunal Constitucional, com a suprem intèrpret de la Constitució, pot arribar a decidir sobre la constitucionalitat dels estatuts d'autonomia, encara que ja hagin estat aprovats per referèndum del cos electoral respectiu i per les Corts Generals.

Les deficiències del nou model territorial queden encara més paleses quan es comprova l'encavalcament del nou subjecte de l'autonomia política, la comunitat autònoma, pel manteniment de l'estructura provincial de l'Estat. La província és la memòria històrica de l'Estat unitari i centralista espanyol. Un Estat basat territorialment en l'autonomia política de les nacionalitats i regions ha de deixar per a les institucions d'autogovern de les mateixes, la regulació de l'ordenació i organització institucional dels seus respectius territoris. Alhora, l'organització perifèrica de l'Estat ha d'adequar-se al mapa autonòmic. No és això el que succeeix. La província és, alhora, instància territorial de l'Estat i subjecte d'autonomia local amb

personalitat pròpia. És, a més, circumscripció electoral per a les eleccions al Congrés dels Diputats i al Senat.

La regulació del Senat a la Constitució espanyola de 1978 és particularment desgraciada. No representa a les comunitats autònomes, ja que és una *cambra provincial*, on les comunitats autònomes només hi tenen una representació directa marginal, per mitjà de l'elecció d'aproximadament una cinquena part dels senadors pels parlaments de les autonomies. Quatre senadors per província, amb independència de la població, fan que la composició del Senat sigui molt poc representativa en tots els sentits, ni com a representació del pluralisme polític, ni com a representació del pes polític de les distintes comunitats autònomes, ni com a expressió de la diversitat cultural i dels fets diferencials. La seva funció secundària i complementària al Congrés dels Diputats fa que sigui una cambra molt poc útil, podent derivar en obstructivisme polític, segons sigui la seva composició política amb relació a la majoria governamental. El Senat no solament no és la cambra de les autonomies, sinó que pot trobar-se intervenint per mandat constitucional contra una autonomia. Així l'article 155 de la Constitució espanyola reconeix al govern d'Espanya, prèvia autorització per majoria absoluta del Senat, la facultat de prendre les mesures necessàries «si una comunitat autònoma no complís les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposin, o actués de forma que atemptés greument l'interès general d'Espanya». També el Senat queda implicat junt amb el Congrés dels Diputats, per l'article 150.3, en l'apreciació de la necessitat per majoria absoluta de cada cambra, per la qual «l'Estat podrà dictar lleis que estableixin els principis necessaris per harmonitzar les disposicions normatives de les comunitats autònomes, fins i tot en el cas de matèries atribuïdes a la competència d'aquestes quan



l'interès general així ho exigeixi». En aplicació d'aquest article les Corts Generals van aprovar la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA), el 30 de juny de 1982. Una llei impulsada a iniciativa del president del govern, Leopoldo Calvo Sotelo, pactada entre els partits majoritaris, UCD i PSOE, i amb una clara intenció de corregir centrípetament el procés autonòmic. Malgrat que els protagonistes favorables a aquesta llei ho han negat, costa desvincular-la de les exigències de redreçament de l'estat autonòmic que van envoltar el cop d'estat del 23 de febrer de 1981.<sup>28</sup>

Cal afegir, a més, que la Constitució de 1978 preveu en l'article 8.1 del títol preliminar que les Forces Armades tenen com a missió garantir la sobirania i la independència d'Espanya, defensar la seva integritat territorial i el seu ordenament constitucional. Aquest article assenyala molt directament les pors del nacionalisme espanyol en el context de la transició de la dictadura a la democràcia, així com la possibilitat d'intervenció militar per raons de política interior (tal com va ocórrer realment amb el cop d'estat del 23 de febrer de 1981). La interpretació lògica en un estat democràtic de dret que el poder militar està sotmès al poder civil, i no pot actuar al marge de l'autoritat del govern de l'Estat, seria més evident sense l'esmentat article en el text constitucional.

Tanmateix, aquestes prevencions refractàries a una concepció autonomista i federal de l'Estat, incloses pels constituents en la Constitució espanyola de 1978, no han impedit una efectiva construcció de l'estat autonòmic, un funcionament del mateix molt positiu i una transformació dels processos de

28 El Tribunal Constitucional, presidit per M. García Pelayo, en la Sentència 76/1983 va resoldre la inconstitucionalitat de la llei, en tant i en quant no podia ser promulgada ni com a llei orgànica ni com a llei d'harmonització, alhora que declarava inconstitucionals catorze dels trenta-vuit articles de la llei.

decisió política sobre la base d'una real descentralització institucional. La institucionalització de disset comunitats autònomes amb els seus respectius presidents, parlaments o assemblees legislatives i governs ha estat, sens dubte, un gir històric en la concepció territorial de l'Estat. Un canvi consolidat de manera irreversible al llarg del període 1978-1989. Aquest gir històric ha influït sobre la cultura política de la ciutadania i de la classe política, ha donat personalitat institucional a les parts integrants de l'Estat espanyol, ha projectat sobre la política espanyola uns nous referents polítics o sistemes polítics, amb dinàmiques pròpies i diferenciades, constituint uns nous imaginaris d'àmbit regional o nacional. En aquest sentit, es pot afirmar que Espanya ha viscut en els darrers trenta anys un evident procés de democratització territorial. El nacionalisme espanyol ho ha assumit en termes generals, els principals partits d'àmbit estatal, el PSOE i el PP, s'han amotllat territorialment al nou ordre autonòmic. En la seva estructura política han adquirit forta influència i presència pública els «barons territorials» o presidents de comunitats autònomes dels esmentats partits. En alguna mesura, també aquests partits s'han descentralitzat i s'ha produït en la seva organització interna una redistribució territorial del poder.<sup>29</sup>

Alhora, també els nacionalismes d'oposició han posat en primer pla la institucionalització i funcionament dels respectius autogovernos. Així, tant el PNB a Euskadi, com CiU a Catalunya, han protagonitzat el procés de constitució i institucionalització de l'autogovern, de desplegament dels estatuts d'autonomia, d'assumpció de competències i creació de

29 BETANZO DE LA ROSA, Alejandra, *Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP*, p. 223-258. Sobre la relació entre partits nacionals i partits estatals homònims en un estat plurinacional, vegeu CAMINAL, Miquel, *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*, p. 45-69.

l'administració autonòmica. El PNB ha encapçalat el govern autonòmic basc ininterrompudament, des de 1980 fins l'any 2009. CiU, i en particular el seu president Jordi Pujol, ha estat president de la Generalitat de Catalunya durant vint-i-tres anys, entre 1980 i 2003. Aquesta clara hegemonia d'ambdós partits nacionalistes a Euskadi i Catalunya, respectivament, ha conviscut amb una col·laboració amb els governs de Madrid a partir de negociacions bilaterals. Tant el PNB com CiU han negociat i pactat amb el govern de l'Estat, tant si era del PSOE com del PP, a partir de consolidar el propi poder i hegemonia en els respectius territoris. Quan el govern espanyol no ha tingut majoria absoluta al Congrés dels Diputats ha estat la millor circumstància per negociar des dels interessos del PNB o de CiU. Així va ser amb la UCD que no va tenir mai la majoria absoluta al Congrés dels Diputats, amb el PSOE encapçalat per Felipe González quan va perdre la majoria absoluta, el 1993, o amb el PP encapçalat per José M. Aznar, en la legislatura 1996-2000, en no aconseguir tampoc la majoria absoluta. Es pot dir, alhora, que els períodes de majoria absoluta en el Congrés dels Diputats, tant per part del PSOE com del PP, s'han caracteritzat pel centralisme governamental en no dependre dels vots de les minories nacionalistes.

Aquest plantejament general, vàlid en la relació triangular Madrid-Catalunya-Euskadi, té algunes particularitats que cal subratllar. En el cas d'Euskadi és fonamental el concert econòmic, o relació quasi confederal entre les hisendes autonòmica/foral i estatal, com a garantia d'un autogovern que controla els seus propis recursos financers. En el cas de Catalunya, el major nombre de diputats del nacionalisme moderat català en comparació al nacionalisme basc, ha donat sempre més joc polític a CiU en la política espanyola. Al llarg dels vint-i-tres

anys de l'hegemonia pujolista, hi ha hagut un pacte tàcit amb les majories governamentals a Madrid, basat en la dita i repetida *governabilitat* en la política espanyola amb el suport dels diputats de CiU, d'una banda, i el reconeixement del pujolisme per part dels governs de l'Estat, com l'eix vertebrador de la política catalana, de l'altra. Tot plegat va permetre una construcció i posada en funcionament de l'estat autonòmic suficientment estable i aprovada per la major part de forces polítiques. El nacionalisme espanyol havia assumit l'estat autonòmic com a inevitable, i els nacionalismes hegemònics a Euskadi i Catalunya, havien passat del no res a governar les respectives nacions. El salt fou sideral, malgrat les limitacions constitucionals i estatutàries. Alhora, la resta de nacionalitats i regions havien pogut constituir-se, també, en comunitats autònomes i exercir l'autogovern, sense haver ni imaginat que hi podrien accedir, o bé no haver generat el moviment social necessari o la voluntat política per reivindicar-ho. Tothom gaudia de la nova distribució de poders, l'autonomia s'havia institucionalitzat amb caràcter general, però quedava pendent saber el grau d'obertura i flexibilitat de l'ordre polític i constitucional amb relació a l'efectiva consolidació i ampliació de l'autogovern.

## **5. L'impacte 89, el dret d'autodeterminació i els límits de l'estat autonòmic**

Amb raó es diu que la Constitució de 1978 és oberta en la regulació de l'estat autonòmic. Però també és cert que l'ordre polític pot tancar aquesta possible obertura. Això és el que ha passat en els darrers anys, com a resposta a les renovades reivindicacions nacionals en els anys noranta, a conseqüèn-

cia de l'estancament de l'estat autonòmic i sota la influència de l'impacte 89, amb la darrera onada de processos d'autodeterminació, fruit del daltabaix dels sistemes polítics del socialisme a l'est europeu. És clar que el context internacional ha tingut una influència directa en la radicalització del discurs nacionalista, tal com va ocórrer en els anys posteriors al 1918. L'accés a la independència dels nous estats al centre i est europeu ha actuat d'incentivador del sobiranisme, particularment a Catalunya, un sobiranisme impulsat i capitalitzat per ERC, però que també ha penetrat transversalment en les altres forces polítiques de l'arc parlamentari català, com la federació nacionalista CiU i els partits de l'esquerra catalanista i federal PSC i ICV-EUiA. Alhora han sorgit tensions nacionalistes dins del nacionalisme català entre els partidaris d'un sobiranisme gradualista, d'una banda, i el nacionalisme intransigent, de l'altra, amb l'efecte de l'aparició de noves formacions polítiques independentistes pures com a reacció a l'insuficient compromís sobiranista d'ERC i CiU. A Euskadi l'impacte ha estat menor, ja que el nacionalisme basc ja mantenia abans del 1989 una trajectòria sobiranista, que també es caracteritzava i es caracteritza per la divisió entre el pragmatisme del PNB i el radicalisme de l'esquerra *abertzale*.

Aquest ha estat el context i l'ambient polític accentuadament nacionalista dels darrers vint anys. La resolució del Parlament de Catalunya de 12 de desembre de 1989 sobre l'autodeterminació, en la qual s'afirmava la realitat diferenciada de Catalunya, així com la negativa a renunciar a l'exercici del dret d'autodeterminació i la voluntat d'assolir nivells superiors d'autogovern, en adequar els drets nacionals a les circumstàncies de cada moment històric, va provocar una riuada d'articles en tots els mitjans de comunicació espanyols, entre desembre de 1989 i febrer de 1990, la immensa majoria dels quals amb un to i con-

tingut molt crítics contra la declaració parlamentària. Aquesta reacció a la tremenda no era nova, ja s'havia produït al llarg del segle XX sempre que des de Catalunya s'afirmaven els drets nacionals. Era, també, un precedent del que passaria anys més tard amb la reacció contra la proposta de nou Estatut, aprovada pel Parlament de Catalunya, el 30 de setembre de 2005.

En aquesta atmosfera de represa nacionalista hi ha un fet que determina el panorama polític dels anys del canvi de segle XX a XXI: l'arribada al poder del Partit Popular, després de catorze anys d'hegemonia socialista, amb la victòria de José M. Aznar a les legislatives de 1996.<sup>30</sup> Va ser un triomf limitat, basat en l'esgotament del felipisme i en l'ús electoralista, per part del PP, del GAL i de la corrupció que atrapava a alts càrrecs socialistes vinculats a la lluita antiterrorista. En no obtenir la majoria absoluta al Congrés dels Diputats, el PP depenia dels pactes parlamentaris, especialment amb CiU, la qual cosa va donar a aquesta darrera formació política el paper i la imatge de centrar la política espanyola en la qüestió política i social, i de descentralitzar-la en la territorial. Però, la legislatura 2000-2004 va posar les coses al seu lloc. José M. Aznar va guanyar per majoria absoluta, i va obrir una etapa que els analistes van imaginar de llarga hegemonia popular sobre un PSOE en plena crisi de successió i lideratge. Efectivament, i finalment, el PP podia portar a terme la seva política sense dependències parlamentàries. Tornava la temptació d'una apropiació de l'Estat. Així es produeix el gir conservador i centralista que posa punt i final a les aspiracions autonomistes. L'estat autonòmic ja havia quedat definit en tots els sentits i, per tant, es tancava i bloquejava el nou model territorial establert per la Constitució de 1978.

30 Vegeu l'excel·lent anàlisi sobre l'etapa de govern del Partit Popular que fa Javier Tusell, *El Aznarato: el gobierno del Partido Popular 1996-2003*.

Els primers en patir les conseqüències d'aquest viratge centrípet són els nacionalismes català i basc. El pragmatisme pujolista coneix el seu punt zero. La preferència de Jordi Pujol per pactar amb els diputats del PP al Parlament de Catalunya per davant d'ERC fins i tot menystenint aquest partit, en no tenir la majoria absoluta a les eleccions autonòmiques de 1999, resultarà fatal quan el PP guanyi la majoria absoluta a les eleccions legislatives de l'any 2000. El PP ja no necessitava a CiU, però Jordi Pujol sí que necessitava el suport del PP a Catalunya. En girar l'esquena a ERC, Jordi Pujol estava cometent l'error que arrossegaria CiU cap a la pèrdua del govern de la Generalitat a les autonòmiques del 2003. ¿Quina credibilitat manté un nacionalisme català que pacta i queda sotmès a un nacionalisme espanyol que pren la seva cara més centralista i antiautonòmica? A més, el PSC havia guanyat projecció nacional amb el lideratge de Pasqual Maragall, com a alternativa al nacionalisme moderat, i alliberat de les inevitables dependències de la política espanyola, que els socialistes catalans havien tingut durant tots els anys dels governs presidits per Felipe González. A Catalunya començava a prendre forma el final del pujolisme, després de vint-i-tres anys al davant de la presidència de la Generalitat. Alhora, la perspectiva d'un llarg mandat popular a Espanya situava una possible presidència de Maragall a Catalunya, com un referent mentre els socialistes espanyols no recuperessin la presidència del govern espanyol.

Tanmateix, el primer en rebre la cara més agressiva de l'aznarisme va ser el nacionalisme basc. La legislatura 2000-2004 marca el punt més àlgid d'enfrontament entre el PP i el PNB. Entre les diverses manifestacions d'aquesta confrontació cal destacar l'«Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo», signat pel PP i el PSOE a Madrid, el 12 de desembre de 2000; la Llei orgànica 6/2002 de 27 de juny de partits

polítics, coneguda com a *Ley de Partidos*, aprovada amb els vots del PP, PSOE, CiU, CC i PA; i la proposta d'Estatut Polític de la Comunitat d'Euskadi, de 25 d'octubre de 2003, més conegut com a *Pla Ibarretxe*.

El govern de José M. Aznar va aconseguir implicar el PSOE i atreure CiU a una política antiterrorista que no solament es dirigia contra la violència etarra, sinó que isolava el PNB i encerclava l'esquerra *abertzale*. Així, el pacte per les llibertats i contra el terrorisme del 12 de desembre de 2000 era principalment una desautorització directa i expressa al PNB i EA, per entrar en l'estratègia d'ETA de posar preu polític a l'abandonament de la violència, preu que consistia en la imposició de l'autodeterminació per tal d'arribar a la independència d'Euskadi. Aquesta era la posició compartida i signada pel PP i el PSOE, alhora que CiU evitava sumar-se al front antipacte format pels partits IU, PNB, EA, BNG, ERC, ICV i Chunta Aragonesista. La continuació lògica d'aquest pacte va ser l'esmentada Llei de partits polítics, l'objectiu principal de la qual era la il·legalització de l'esquerra *abertzale* que es considerés vinculada a ETA, en establir a l'exposició de motius de la llei que es tractava «d'impedir que un partit polític pugui donar suport políticament a la violència i activitats de bandes terroristes». Aquesta llei de discutible constitucionalitat i que podia atemptar en la seva aplicació a drets fonamentals reconeguts per la Constitució, ha estat el mitjà legal que ha permès al Tribunal Suprem il·legalitzar Herri Batasuna, així com a qualsevol altra organització política que es considerés braç polític d'ETA. Així han estat successivament il·legalitzades Euskal Herriarrok, Batasuna, Acció Nacionalista Basca, Partit Comunista de les Terres Basques o qualsevol altra organització que sigui identificada com a suport polític a la banda terrorista.



Aquesta llei, que aproven les Corts Generals contra l'opinió de partits que representaven la majoria del Parlament Basc, contribueix a una major divisió de la societat basca en dos blocs: les forces polítiques a esquerra i dreta del nacionalisme basc enfront del nacionalisme espanyol del PP i el PSOE. En aquest context de profunda divisió i confrontació entre el PP i el PNB es presenta la proposta de reforma de l'autogovern a Euskadi, coneguda com a Pla Ibarretxe. El nou Estatut Polític de la Comunitat d'Euskadi planteja com a principal font de legitimitat la pròpia voluntat dels bascos i el seu dret democràtic de decidir, en invocar el principi internacional del dret d'autodeterminació i sota l'emparament dels drets històrics, reconeguts explícitament a la Constitució espanyola de 1978 i a l'Estatut de Gernika de 1979. El preàmbul de l'Estatut proposa un nou pacte polític per a la convivència, materialitzat en un nou model de relació amb l'Estat espanyol, basat en la lliure associació i compatible amb les possibilitats de desenvolupament d'un estat compost, plurinacional i asimètric. Euskadi no renuncia, sinó que té l'horitzó de la unió d'Euskalerrria, és a dir dels set territoris actualment articulats en tres àmbits jurídicopolítics diferents, ubicats en dos estats (Euskadi, Navarra i els territoris bascos del sud de França). La proposta d'estatut era un pas intermedi entre el règim autonòmic vigent i l'horitzó d'independència, que havia de provocar la total oposició dels partits espanyols i, també, des del pol oposat, les reserves de l'esquerra *abertzale*, en considerar que el nou model d'associació confirmava la unió amb l'Estat espanyol.

Els nacionalismes a Espanya, i molt especialment l'espanyol i el basc, estaven en ple procés centrifugador. Era tal el clima de crispació que de l'atemptat perpetrat pel fonamentalisme islàmic a Madrid, l'onze de març de 2004, tres dies abans de

les eleccions legislatives, en va caure immediatament la sospita de l'autoria sobre ETA. Tant és així que el propi lehendakari Ibarretxe va comparèixer en roda de premsa poc temps després de l'atemptat. La insistència del Ministre de l'Interior, Àngel Acebes, a mantenir oberta la possibilitat de l'autoria d'ETA, quan les proves d'inculpació a un grup fonamentalista islàmic ja eren evidents, confirma l'obsessió de José M. Aznar de guanyar les eleccions sobre la base de la confrontació nacionalista i de la utilització electoral de la política anti-terrorista.

Però les eleccions legislatives del 14 de març de 2004 van donar un tomb inesperat. La victòria de J. L. Rodríguez Zapatero retornava el PSOE al poder i canviava d'arrel el panorama polític. La política territorial posava en un segon pla la confrontació nacionalista a Euskadi i passava a primera línia la reforma de l'autogovern a Catalunya, reforma que comptava amb el suport compromès per l'encara líder de l'oposició socialista i futur president del govern, J. L. Rodríguez Zapatero, en plena celebració del canvi polític a Catalunya amb el nou president de la Generalitat, Pasqual Maragall, després de les eleccions del 16 de novembre de 2003.

A diferència d'Euskadi, tota reforma de l'autogovern a Catalunya posava a la resta de comunitats autònomes sobre avís i a l'expectativa dels resultats obtinguts. La reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1979 havia estat més plantejada com un «projecte de país», un programa de successió o d'alternativa, segons els casos, a la llarga etapa d'hegemonia pujolista, que com una reforma realment abordable en el marc del govern del Partit Popular a Espanya i en la previsió de la seva continuïtat. Ningú creia realment en la possibilitat d'una reforma estatutària, estant el Partit Popular en el govern d'Espanya. El projecte de reforma de l'Estatut de 1979

era més una carta de presentació dels principals candidats a succeir Jordi Pujol, (Artur Mas per CiU i Pasqual Maragall pel PSC), que no pas un objectiu amb expectatives de realitzar-lo immediatament. La derrota del Partit Popular va capgirar el joc de forces, en crear-se un dels millors escenaris possibles per realitzar una lectura autonomista de la Constitució espanyola en la realització de la reforma estatutària. Efectivament, el nou Congrés dels Diputats sorgit de les eleccions del 14 de març del 2004 donava una majoria insuficient al PSOE, el qual quedava bàsicament dependent dels vots dels partits catalans.<sup>31</sup> Les expectatives d'una reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya dins dels límits de l'ordenament constitucional esdevenien, per tant, molt esperançadores.

Certament van haver-hi veus escèptiques sobre el procés que s'obria, però també hi havia el convenciment que l'etapa oberta per l'Estatut de 1979 ja no donava més de sí i calia, per tant, fer un salt endavant en la qualitat de l'autonomia. En poques paraules: calia fer de l'autogovern català un veritable poder de decisió política. Dos reptes bàsics es plantejaven en la reforma estatutària que van quedar recollits en el nou Estatut. En primer lloc, s'havia de fixar un sistema concret i detallat de regulació de les competències que protegís i aturés la invasió estatal sobre les competències atribuïdes a la Generalitat de Catalunya.<sup>32</sup> En segon lloc, s'havia d'establir un model de

31 El resultat electoral donat al PSOE una majoria de 164 diputats (dels quals 21 eren del PSC), essent la majoria absoluta de 176. Els altres partits catalans havien obtingut el següent nombre de diputats: 10, CiU; 8, ERC; 2, ICV-EuiA. El joc parlamentari que tenien els partits catalans era, doncs, important amb l'afegit que a Catalunya s'havia format a l'entorn del president Maragall un govern de coalició d'esquerres i catalanista amb els partits PSC, ERC i ICV-EuiA.

32 Un dels punts més importants de l'estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 ha estat el nou sistema de regulació de les competències, passant del criteri generalista de 1979 al criteri de major concreció possible a l'Estatut de 2006, en utilitzar la tècnica jurídica per precisar al màxim l'abast funcional i material

finançament que assegurés la participació de la Generalitat de Catalunya en la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels tributs mitjançant un consorci format paritàriament per l'Agència Estatal d'Administració Tributària i l'Agència Tributària de Catalunya, ens que podria transformar-se en l'Administració Tributària de Catalunya. Alhora es constituïa la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, com a òrgan bilateral de relació en l'àmbit del finançament autonòmic, de composició paritària i presidència rotatòria. L'Estatut ultra preveure la cessió del 50% de l'IRPF i de l'IVA, i del 58% del rendiment d'altres impostos estatals (hidrocarburs, labors del tabac, alcohol i begudes derivades, productes intermedis), fixa l'important criteri director dels mecanismes d'anivellament i solidaritat entre comunitats autònomes, pel qual «el sistema estatal de finançament disposi de recursos suficients per tal que els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials prestats pels governs autonòmics puguin assolir nivells similars, sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar», alhora que «l'Estat ha de garantir que no s'alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per capita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament» (art 206. apartats 3 i 5).<sup>33</sup> Aquest canvi en la regulació de les competències i en el model de finançament de les comunitats autòno-

de les competències. Els altres estatuts ja reformats han seguit el model català, especialment l'Estatut d'Andalusia, però també València, les Illes Balears, Castella i Lleó, Canàries i Aragó. Sobre aquesta qüestió, vegeu l'article de VIVER PI I SUNYER, Carles, «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídic-constitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, any 2005, p. 97-130.

33 Veure l'article de BOSCH, Núria, «El finançament dels governs subcentrals en els països federals», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 3, any 2006, p. 87-120.

mes ha tingut una influència directa en la reforma d'altres estatuts i en el model general de finançament de les comunitats autònomes.<sup>34</sup>

Aquestes dues raons bàsiques en l'origen de la reforma van quedar immerses en una reforma estatutària de major abast i ambició: una reforma total de l'Estatut d'Autonomia de 1979. Es tractava d'avançar cap a una comprensió de l'Estatut com una constitució material de l'autogovern a Catalunya dins dels límits de la Constitució de 1978. Al llarg de 2004 i 2005 es va anar avançant en l'elaboració d'una proposta de reforma de l'Estatut, que conduïa a una concepció federal del funcionament de l'estat autonòmic en una Espanya concebuda com un estat plurinacional, que reconeixia a Catalunya com a nació i fonamentava l'autogovern en els drets històrics, que establia el deure de conèixer el català, llengua d'ús normal i preferent a totes les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics a Catalunya, alhora que llengua emprada normalment com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament.<sup>35</sup> El Parlament de Catalunya va aprovar la

34 L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 marca un abans i un després sobre ambdues qüestions: competències i finançament autonòmic. El debat només s'ha encetat i, per tant, continuarà pesant la resistència dels poders centrals de l'Estat a una distribució competencial sobre la qual no pugui intervenir per raons d'interès general o d'igualtat de drets dels ciutadans, així com la resistència a disminuir i compartir el control sobre els ingressos fiscals i política d'anivellament i solidaritat entre comunitats autònomes.

35 La proposta d'Estatut que va aprovar el Parlament de Catalunya era ambiciosa, particularment pel que fa al títol vi dedicat al finançament de la Generalitat i l'aportació catalana a les finances de l'Estat, fruit de la pressió dels partits nacionalistes per aconseguir un model al màxim d'equiparable al concert econòmic basc. O bé, la disposició adicional tercera on es regulava l'assumpció de competències de titularitat estatal per part de la Generalitat en aplicació de l'article 150.2 de la Constitució. Aquests articles formaven part d'un text que apostava per una Espanya plurinacional que s'organitzava en un estat compost, impulsant al màxim les potencialitats de la Constitució cap a un funcionament federal de l'estat autonòmic.

proposta de reforma el 30 de setembre de 2005 amb cent vint vots a favor i quinze en contra.<sup>36</sup> Tots els grups parlamentaris llevat del PP van aprovar la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

A partir d'aquí es produeix un dels debats polítics de major tensió sobre els fonaments i l'abast de l'estat autonòmic espanyol des de la transició democràtica. L'allau d'articles d'opinió per part de constitucionalistes, polítics, alts càrrecs de les diferents administracions de l'estat, especialistes en hisenda pública i dret financer, periodistes, escriptors, professors universitaris i ciutadans en general mostra la importància de Catalunya en la definició i projecció de l'estat autonòmic. Una vegada més, i a diferència d'Euskadi, el debat sobre l'encaix de

36 La proposta de reforma tenia un llarg preàmbul de contingut nacionalista, que es basava en la identitat històrica i nacional de Catalunya, que s'inscrivía en la tradició europeïsta i mediterrània de la nació catalana, que fixava els principis polítics sobre els quals es constituïa l'autogovern en el marc de la Constitució de 1978. L'articulat partia d'un article 1.1. amb una frase tan breu com clara: «Catalunya és una nació». La resta del títol preliminar concretava el sistema institucional de l'autogovern, la Generalitat de Catalunya, el marc polític de les relacions de la Generalitat amb l'Estat, basat entre altres principis en el de la plurinacionalitat de l'Estat i el de bilateralitat, en la fonamentació de l'autogovern en els drets històrics i en el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, l'educació, la cultura i el sistema institucional de govern, en la regulació de les llengües oficials i els símbols nacionals de Catalunya, així com el reconeixement de l'Aran com una realitat nacional occitana. Els títols de la proposta de reforma, que serien respectats en la seva estructura en la tramitació de la reforma a les Corts Generals, es distribuïen en: Títol I. De Drets, Deures i Principis Rectors. Títol II. De les Institucions. Títol III. Del Poder Judicial a Catalunya. Títol IV. De les competències. Títol V. De les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea, i de l'acció exterior de la Generalitat. Títol VI. Del finançament de la Generalitat i l'aportació catalana a les finances de l'Estat. Títol VII. De la reforma de l'Estatut. Un total de dos-cents vint-i-set articles, als quals s'afegien onze disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, cinc disposicions finals i la disposició derogatòria de l'estatut d'autonomia de 1979. La reforma havia estat total i d'un Estatut de cinquanta-set articles s'havia passat a una proposta d'Estatut de dos-cents vint-i-set. L'Estatut finalment aprovat en té dos-cents vint-i-tres.

la nació catalana dins de l'Estat espanyol té un impacte immediat sobre la resta de comunitats autònomes i en la política general. Euskadi és un cas reconegut i tractat com a singular, que afecta a la política general però no incideix sobre l'autogovern de les altres comunitats autònomes. En canvi Catalunya cada cop que afirma la seva singularitat genera una reacció immediata, que va entre la negació i la generalització del que demana o planteja, una resposta que sempre oscil·la entre el «no» i el «jo també».

Aquesta característica singular del procés català sobre el conjunt espanyol expressa que ha estat des de Catalunya des d'on s'ha «construït estat», en proposar models territorials sempre vistos amb susceptibilitat i reticència, però recollits a la baixa de tant en tant pels governants espanyols. Així ha estat des dels precedents de la Mancomunitat de Catalunya (1914) fins a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. És una paradoxa que la nació catalana, que no té estat, tingui més visió d'estat que la nació espanyola, que tenint estat no té visió d'estat. Segurament l'explicació històrica d'aquest fenomen es troba en una nació moderna, la catalana, necessitada d'una concepció positivista de l'estat, enfront d'una nació espanyola encara ancorada en un passat idealista i imperial, que actua d'obstacle a una veritable construcció liberaldemocràtica i plurinacional de l'estat.

El fet és que el procés obert per la reforma de l'Estatut d'Autonomia de 1979 ha desbloquejat l'estat autonòmic i ha activat, malgrat els entrebancs soferts, la voluntat d'avançar cap a un millorament de la qualitat de l'autogovern a Catalunya i a les altres comunitats autònomes. El laboriós procés de negociació política que es produeix entre octubre de 2005 i maig de 2006 culmina amb l'aprovació per part de les Corts Generals d'un Estatut substancialment modificat i retallat.

No obstant això, el text resultant significa sens dubte un salt qualitatiu de primera importància en el desenvolupament de l'estat autonòmic com estat compost. La novetat de la inclusió de drets, deures i principis rectors en els estatuts, la nova regulació de les competències, la incorporació del poder judicial a la norma institucional bàsica de l'autonomia, la regulació de les relacions institucionals amb l'Estat, amb les altres comunitats autònomes, amb la Unió Europea, així com de l'acció exterior de la Generalitat i, especialment, el nou model de finançament autonòmic que l'Estatut estableix, constitueixen passos gens menyspreables en l'ampliació de l'autogovern i en el millorament del funcionament «federal» de l'estat autonòmic. Altres comunitats autònomes han seguit el model català en els seus respectius processos de reforma estatutària, molt especialment en el cas de la reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia.<sup>37</sup>

El 18 de juny de 2006 s'aprovà per referèndum del poble català l'Estatut d'Autonomia amb una participació que no arribà al 50%,<sup>38</sup> la qual cosa posa en evidència que la llarga i accidentada reforma estatutària havia cansat més que il·lusionat a la ciutadania. Tanmateix, la majoria de la població catalana era partidària d'una ampliació de l'autogovern i, alhora, un percentatge creixent s'identifica en els darrers anys amb les op-

37 Els estatuts que s'han reformat fins el moment actual són: C. Valenciana (11/04/06); Catalunya (9/08/06); Illes Balears (2/03/07); Andalusia (20/03/07); Aragó (23/04/07); Castella i Lleó (1/12/07). L'Estatut de la Comunitat Valenciana es va aprovar abans en una maniobra frustrada, impulsada pel PP amb la col·laboració del PSOE, que pretenia anticipar-se al procés de reforma català, tot fixant el model i límits de les reformes estatutàries, però deixant-se la porta oberta, mitjançant una clàusula d'equiparació de competències i atribucions, en el cas que els límits «predeterminats» per l'Estatut de la Comunitat Valenciana fossin desbordats per Estatuts aprovats posteriorment.

38 La participació fou del 48,85%, amb un 73,90%, sí, un 20,76%, no, i un 5,34% de vots en blanc.



cions federalistes i independentistes.<sup>39</sup> La raó d'aquest cansament i desencís no és l'oposició al procés de reforma sinó a la manera com s'ha fet i els efectes que ha tingut. La radical oposició del nacionalisme espanyol a la proposta de reforma del Parlament de Catalunya, capitalitzada pel PP, però amb capacitat d'atrapar el PSOE, va comptar amb la complicitat dels mitjans de comunicació espanyols i va influir sobre l'opinió pública alimentant els tòpics de la catalanofòbia. Una determinada fractura i incomunicació es va produir entre la política espanyola i catalana, que el PP ha instrumentalitzat en el seu grau màxim en presentar el recurs d'inconstitucionalitat contra l'Estatut davant del Tribunal Constitucional, el 31 de juliol de 2006, amb la impugnació que és una «Constitució paral·lela» i l'argument manifestat pel seu president Mariano Rajoy, que *«ha liquidado unilateralmente el modelo de estado, desde el actual estado de las autonomías a una confederación asimétrica que privilegia Cataluña»*.<sup>40</sup> Principis o articles de forta

39 Els baròmetres d'opinió política que regularment realitza el Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya confirmen a l'alça en els darrers anys les següents dades: 1) Més d'un 60% dels ciutadans de Catalunya considera insuficient el nivell actual d'autonomia que disposa Catalunya. 2) A l'entorn d'un 35% és partidari de l'actual sistema d'autonomies polítiques. Per damunt d'un 30% és partidari que Catalunya sigui un estat federat. A l'entorn del 20% és partidari que Catalunya sigui un estat independent. A l'entorn d'un 5% només vol que Catalunya sigui una regió d'Espanya. És important subratllar que les opcions per la federació i la independència sumen més del 50%.

40 Vegeu el diari *El País* de 31 de juliol de 2006. En el moment de tancar la redacció d'aquest capítol no s'ha produït encara la sentència del Tribunal Constitucional, la qual cosa ja indica, més de tres anys després d'haver-se presentat el recurs, la gran càrrega política que inclou. El Tribunal Constitucional ha caigut en el desprestigi en no haver-se mantingut independent i al marge de les pressions polítiques partidàries. Serà difícil que tinguí *auctoritas* constitucional una sentència tan aplaçada i marcada políticament, al marge de la vinculació jurídicococonstitucional que tindrà. D'altra banda, i per més que la llei orgànica del Tribunal Constitucional així ho estableix, una norma paccionada com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovada per les Corts Generals i ratificada per referèndum del poble de Catalunya, és de difícil acceptació democràtica la seva desautorització per la via interpretativa o per la via de ser declarats inconstitucionals alguns dels seus articles.

càrrega simbòlica i política han estat impugnats, com l'ús del terme nació en el preàmbul de l'Estatut o el deure de conèixer la llengua catalana, regulat en diferents articles de l'Estatut. No és aquí el lloc on entrar en detalls, sinó remarcar el sentit i intencionalitat política del recurs presentat pel PP, que no és altra que erigir-se en estandard del nacionalisme espanyol enfront de les aspiracions catalanes.

Així doncs, ens trobem que la via catalana de reforma de l'autogovern, d'orientació més gradualista i pragmàtica que la via basca, ha tingut unes respostes similars en les qüestions de fons per part del nacionalisme espanyol. No obstant això, és indiscutible que el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 ha reobert la possibilitat de desenvolupament federal de l'estat autonòmic espanyol, com ho mostren les reformes estatutàries ja aprovades i les que estan en curs. Alhora, l'autogovern de Catalunya ha fet un salt qualitatiu cap a la millora i ampliació de l'autonomia política, que queda clarament reflectit en comparar els textos estatutaris de 1979 i 2006. En aquest sentit el pragmatisme català s'ha quedat a mig camí, però no ha fracassat.

En canvi, sí que es pot parlar de fracàs de la via basca o d'involució nacional a Euskadi. El Pla Ibarretxe va ser rebutjat pel Congrés dels Diputats l'1 de febrer de 2005, ja en la legislatura governada pel PSOE, un rebuig que va tenir el complement de la sentència del Tribunal Constitucional 103/2008, d'11 de setembre, que declarava inconstitucional la llei del Parlament Basc 9/2008 de 27 de juny, de convocatòria i regulació d'una consulta popular a l'objecte de demanar l'opinió ciutadana a la comunitat autònoma del País Basc sobre l'obertura d'un procés de negociació per assolir la pau i la normalització política. La sentència del Tribunal Constitucional és unànime i contundent i no deixa cap escletxa al dret a decidir

d'altre subjecte que no sigui el poble espanyol: «*La Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el “Pueblo Vasco”, titular de un “derecho a decidir” susceptible de ser “ejercitado” (art. 1 b de la Ley impugnada), equivalente al titular de la soberanía, el Pueblo Español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza. La identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente. En realidad el contenido de la consulta no es sino la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en “una nueva relación” entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco; es decir, entre quien, de acuerdo con la Constitución, es hoy la expresión formalizada de un ordenamiento constituido por voluntad soberana de la Nación española, única e indivisible (art. 2 CE), y un sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental. Este sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado. Y es que, como recordamos en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a), con cita de la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, “la Constitución parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional”*».<sup>41</sup> La sentència es mou dins d'una lectura literal i al

41 Vegeu LASAGABASTER, Iñaki, Consulta o Referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia, p. 251-252.

màxim restrictiva de la Constitució espanyola, i no dóna cap altra via de sortida que l'opció impossible d'una reforma constitucional. Una via quasi mai utilitzada en la història del constitucionalisme espanyol, per la rigidesa procedimental que l'ha caracteritzat, i que en el cas de la Constitució espanyola de 1978 no és menor. Desplaçar el problema del subjecte de sobirania i del dret a decidir a una reforma constitucional és, en el cas espanyol, un no rotund a aquesta aspiració. El Tribunal Constitucional no ha tingut en compte el principi democràtic i s'ha circumscrit exclusivament al principi constitucional (vegeu en el capítol 2 de Simpson i Tully la relació entre ambdós principis), com sí que va fer la Cort Suprema del Canadà en la sentència de 20 d'agost de 1998.<sup>42</sup>

La involució nacional i el «cul de sac» del procés de reforma de l'autogovern a Euskadi quedava encara més confirmat amb els resultats electorals de les eleccions autonòmiques de març de 2009. L'exclusió per il·legalització de l'esquerra *abertzale* en aplicació de la «Llei de partits», quan havia tingut 150.000 vots i nou escons a les eleccions autonòmiques de 2005 per mitjà d'EHAK (Partit Comunista de les Terres Basques), va determinar els resultats electorals afavorint les candidatures del nacionalisme espanyol (PP, PSOE i UPD). El fet és que totes les opcions polítiques que es van

42 La sentència de la Cort Suprema del Canadà estableix que de dret no està contemplada ni regulada, tant en el dret interior com en el dret internacional, l'autodeterminació de comunitats que formen part d'estats sobirans reconeguts internacionalment, però de facto té força democràtica i, per tant, legitimitat una decisió per referèndum sobre l'autodeterminació del Québec, la qual cosa obliga al govern canadenc a atendre, sota els principis democràtics que inspiren l'ordenament constitucional canadenc i el seu desenvolupament legislatiu, les demandes plantejades pel referèndum i a procedir a la seva negociació política. La Cort Suprema de Canadà i el Tribunal Constitucional espanyol representen la cara i la creu sobre aquesta qüestió.

presentar a les eleccions van legitimar tàcitament aquella exclusió, i van ajudar a capgirar l'arc parlamentari amb l'efecte de provocar un tomb històric en el govern basc: l'elecció d'un nou lehendakari, el líder socialista Patxi López, que acabava amb l'hegemonia del PNB. Es confirmava així una derrota històrica del nacionalisme basc i s'accentuava un incert futur polític per a Euskadi.<sup>43</sup>

En resum, el «problema» basc i el «problema» català formen part d'un problema més general que encara no ha volgut assumir el nacionalisme espanyol, i que és plantejat d'una manera ben precisa per Miguel Herrero de Miñón: «el problema que es planteja a l'estat plurinacional és el d'articular dos principis, en ells mateixos no coincidents, i que poden arribar a ser incompatibles: la identitat nacional i la integració estatal».<sup>44</sup> Aquests dos principis no coincidents, si s'enfoquen amb cultura democràtica i des de la democràcia pluralista, han de poder ser compatibles.

## Conclusió

L'estat autonòmic espanyol no té altra horitzó positiu que el seu desenvolupament federal, com a via de reconeixement de

43 La distribució dels escons en el Parlament Basc després de les eleccions autonòmiques de l'1 de març de 2009 quedava així: PNB, trenta escons; PSE, vint-i-cinc escons; PP, tretze escons; Aralar, quatre escons; EA, un escó; EB, un escó; UPD, un escó. El PSE amb el suport parlamentari del PP obtenia la majoria absoluta i s'elegia a Patxi López com a nou lehendakari. El PNB sofria així una derrota històrica, els efectes de la qual és precipitat evaluar. Amb tot és important subratllar que aquesta incertesa política té una sòlida base econòmica, en una comunitat que compta comparativament amb l'autonomia política de major qualitat, gràcies al concert econòmic, un model gairebé confederal de finançament que compta amb el suport de totes les forces polítiques basques.

44 HERRERO DE MIÑÓN, M., *Simbologia de la plurinacionalitat*, p. 107.

la plurinacionalitat i, ahora, com a via d'integració de la diversitat en la federació. Aquest horitzó té unes resistències clares i negatives que encapçala el nacionalisme espanyol, contrari fins avui al reconeixement de la diversitat de nacions, que constitueixen el món hispànic, i refractari a la transformació veritable de l'antic estat centralista en un estat compost o federal. L'estat autonòmic, concebut com estat descentralitzat administrativament, i amb algunes asimetries territorials que s'infereixen dels fets diferencials,<sup>45</sup> és el punt màxim on està disposat a arribar el nacionalisme espanyol en la resolució dels conflictes nacionals. En aquest sentit, ha mostrat la seva voluntat de donar-li la volta a les demandes procedents dels dos grans conflictes nacionals, Euskadi i Catalunya, en estendre el dret a l'autonomia política a totes les nacionalitats i regions i, ahora, en rebaixar la qualitat de la mateixa, ben assenyalada per l'exitosa metàfora del «café per a tots». Pierre Vilar ho va escriure sense metàfora: «El que podria ser una *Espanya de les nacions*, aquell somni dels vells federalistes, no pot ser confós amb l'*Espanya de les autonomies*, artifici més que edifici».<sup>46</sup> Efectivament, en atorgar una autonomia insuficient a les nacions, i en concedir una autonomia no demanada a altres entitats territorials, provincials o regionals, igualant-les a totes, l'estat autonòmic podia esdevenir i quedar-se més en un artifici, que en un edifici.

45 Eliseo Aja defineix el «fet diferencial» com el reconeixement constitucional i estatutari dels elements d'una personalitat historicopolítica diferenciada d'algunes comunitats autònomes, els més importants dels quals són: *País Basc*: Territoris Històrics, Concert fiscal, llengua, dret civil foral, policia pròpia; *Catalunya*: llengua, dret civil especial, i policia pròpia; *Galícia*: llengua i dret civil foral; *Navarra*: Conveni fiscal, dret civil foral, policia pròpia, euskera en l'àrea navarresa de parla basca; *Canàries*: «cabildos» i règim econòmic i fiscal especial; *Illes Balears*: llengua, Consells Insulars, dret civil especial; *Comunitat Valenciana*: llengua i dret civil; *Aragó*: dret civil. AJA, E., *El Estado Autonómico*, p. 161.

46 Veure VILAR, Pierre, «Introducció», *Història de Catalunya*. Vol. I, p. 23.

En aquest sentit, lluny d'apaivagar-se s'han mantingut els conflictes nacionals d'Euskadi i Catalunya,<sup>47</sup> fins i tot, s'han accentuat en la dècada dels noranta i primers anys del segle XXI. L'existència d'un sistema de partits propi i diferenciat del sistema de partits estatal<sup>48</sup> n'és la prova més fefaent que estem davant de comunitats nacionals amb un procés i personalitat política propis, clarament distingibles en el conjunt de la política estatal, i que intervenen (a vegades determinantment) en la formació de majories polítiques o en els pactes parlamentaris al Congrés dels Diputats, quan el partit del govern no té majoria absoluta (UCD entre 1977 i 1982; PSOE entre 1993 i 1996 i a partir de 2004; PP entre 1996 i 2000).<sup>49</sup> L'important aquí és subratllar *el fet* de la nació a Catalunya i Euskadi, no ja per la història, per la llengua, pel dret civil o foral, sinó per la repetida

47 La rellevància d'aquests dos conflictes, els quals afecten profundament la política espanyola, no oblidia altres conflictes nacionals plantejats amb un suport social menor i, per tant, amb una incidència política menor, principalment a Galícia i Navarra (directament afectada pel conflicte basc), però també a les Canàries, les Illes Balears, el País Valencià i Aragó. La manera més gràfica de retratar el grau i importància del moviment nacional en cada cas és la seva presència i influència relativa en el sistema de partits.

48 Tots els partits de l'arc parlamentari català llevat del PP, és a dir CiU, PSC, ERC, ICV-EuiA es defineixen com partits nacionals catalans. Veure Miquel Caminal, *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*. En el cas basc hi ha una clara distinció entre els partits que se situen del costat del nacionalisme basc (PNB, EA, Aralar, EB i la il·legalitzada Batasuna) que representen la majoria dels votants, dels partits autodenominats «constitucionalistes» (PSE i PP), un eufemisme de nacionalisme espanyol, tot i que dins del PSE hi ha sectors que se situen dins de la identitat nacional basca. Vegeu IBARRA, Pedro, *Nacionalismo. Razón y Pasión*.

49 Aquesta influència que poden tenir els partits nacionals catalans o bascos (a vegades també d'altres CA, com el Bloc Nacionalista Gallec o Coalició Canària) ha comportat que alguns analistes o actors polítics vinculats als partits majoritaris espanyols hagin proposat una reforma del sistema electoral per disminuir el pes dels partits nacionals de la perifèria. El cert és que els grans beneficiaris del sistema electoral, especialment en el cas del sistema majoritari del Senat, però també en el sistema dit proporcional del Congrés, són els partits majoritaris espanyols, especialment el PP, i la gran perjudicada és Izquierda Unida, o qualsevol altra «tercera opció» d'àmbit estatal espanyol que es presenti a les eleccions generals.

manifestació de la singularitat nacional mitjançant les eleccions i el vot dels electors cap a forces polítiques nacionals, que defensen el *dret a decidir* d'Euskadi i Catalunya com les nacions que són.

En teoria els escenaris o opcions de futur de l'estat autonòmic davant dels esmentats conflictes nacionals són diversos. Poden anar des de la involució autonòmica a la secessió,<sup>50</sup> però convé abans precisar més el diagnòstic de quin és l'estat actual de l'estat autonòmic. La relació que estableixen els tres nacionalismes (espanyol/català/basc) és com un joc de miralls, s'enlluernen, se ceguen i, alhora, s'emmirallen. Enfront d'un nacionalisme espanyol, envejós d'assolir plenament i per fi un *estat mononacional* amb la nació espanyola com a únic i excloent subjecte de sobirania nacional, el nacionalisme basc i el catalanisme responen amb estratègies pròpies de realització nacional, sense que vagin a la una malgrat tenir el mateix adversari. No hi ha hagut realment mai, ni existeix en l'actualitat cap estratègia conjunta entre els nacionalismes d'oposició enfront el nacionalisme espanyol. Cada «isme» va a la seva i, per tant, entre el catalanisme i el nacionalisme basc no hi ha més paral·lelisme que són perifèria en el conflicte centre-perifèria. La complicitat és en negatiu, però en positiu no hi ha projecte comú o compartit. És lògic, els nacionalismes busquen solucions nacionalistes, és a dir singulars i específiques.

50 Ferran Requejo ha definit sis escenaris: 1) Involució autonòmica pactada pel PSOE i PP per «tancar» o «loapitzar» l'estat autonòmic. 2) La continuació de l'estat autonòmic en la seva configuració actual amb petits canvis que no alterarien cap aspecte clau. 3) L'evolució cap a un escenari federal clàssic o uninacional. 4) La federació plurinacional. Es reconeixeria constitucionalment el caràcter plurinacional de l'Estat, amb autogovernos diferenciats de Catalunya i Euskadi. Singularitat que s'aplicaria als cinc àmbits simbòlic, institucional, competencial, econòmic-fiscal i internacional. 5) La sobirania-associació o acord de caràcter confederal. 6) Secessió («Seis escenarios de futuro (y Hegel)», *La Vanguardia*, 30/01/2008).



Un nacionalista pur no és federalista. En aquest punt coincideixen els tres nacionalismes espanyol, basc i català. Cadascú vol el seu estat nacional i independent. D'aquí la confrontació.

Ara bé, aquests nacionalismes van pactar en la transició democràtica. Fruit del pacte va néixer l'estat autonòmic, i aquell pacte ha permès el restabliment de l'autogovern i la realització en part dels drets nacionals de Catalunya i Euskadi. És una realització insuficient, d'aquí la persistència de les demandes de major poder polític des del catalanisme i des del nacionalisme basc. Mentre romangui aquesta *tensió nacionalista* la inestabilitat serà la condició de l'estat autonòmic amb involucions i avenços, segons la composició de forces a les Corts Generals i als parlaments de Catalunya i Euskadi. De fet aquesta ha estat la característica del model territorial instaurat per la Constitució espanyola de 1978 des dels seus orígens, i ja són trenta els anys de funcionament d'aquest model des de l'aprovació del primer estatut d'autonomia. Es pot seguir així.

També es poden produir dos escenaris diferents, tot i que a la llum de l'observació dels anys precedents això sigui poc probable. Aquests escenaris diferents serien el resultat de dues dinàmiques contraposades: la centrífuga i la federal.

La dinàmica centrífuga es fruit de la confrontació directa entre nacionalismes i de la seva radicalització. En aquest context, el nacionalisme espanyol estira cap a la involució autonòmica i cap a un neocentralisme, mentre que els nacionalismes d'oposició van prenent un caràcter més independentista, en no veure solució ni possible plena realització dels seus objectius nacionals dins d'un projecte compartit amb Espanya. És de fer notar que en els darrers anys ha anat prenent més volada l'opció independentista a Catalunya, i no com una opció de partit sinó amb capacitat de transversalitat, és a dir, de penetració i influència sobre la societat catalana i, també, sobre

els diferents partits polítics que s'identifiquen com a partits nacionals catalans, siguin nacionalistes o federalistes. També cal fer notar el procés sobiranista d'Euskadi, i el grau de confrontació que s'ha produït entre el nacionalisme democràtic basc i els partits majoritaris espanyols en els primers anys d'aquest segle XXI. Com que en política no es pot predir, però sí prevenir, és oportú afirmar la cultura democràtica i les regles democràtiques com les vies inexcusables de deliberació, negociació i resolució dels conflictes nacionals.

La dinàmica federal és l'altra possible via, com a via de reconeixement del pluralisme nacional i d'aprofundiment de la democràcia territorial. De fet, l'estat autonòmic va ser fruit d'un «pacte federal» escrit, amb prohibició implícita d'exhibir la paraula federal si no era per negar-la. Paradoxes de la història constitucional espanyola. Però, l'oportunitat de fer d'Espanya un projecte compartit per diferents identitats nacionals, implica avançar cap a una federació plurinacional, nominalment, institucionalment i funcionalment. Els passos necessaris per avançar en aquesta direcció són com a mínim dos: 1) la creació d'un sentiment de pertinença comú basat en el reconeixement de la diversitat nacional i lingüística; 2) l'equiparació de l'estat autonòmic a les federacions democràtiques actuals.

Un sentiment comú de pertinença en una societat plurinacional i plurilingüística com l'espanyola, només és possible si l'ordenament constitucional reconeix i garanteix aquesta pluralitat des de la igualtat de drets de la ciutadania. Aquesta pluralitat s'ha de concretar en l'àmbit simbòlic i lingüístic,<sup>51</sup> particularment pel que fa a l'igual reconeixement del castellà, del català, del gallec i de l'euskera com a llengües oficials de

51 REQUEJO, Ferran, *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores*, p. 147-155.

l'Estat, corregint així la discriminació actual, en ser el castellà l'única llengua oficial de l'Estat, essent-ho les altres llengües només a les comunitats autònomes on són parlades.<sup>52</sup> El plurilingüisme ha d'expressar-se en el nom oficial de l'Estat, en els documents d'identitat, en les monedes, en els segells, etc. Ha de ser present en l'àmbit i actuació institucional, particularment en els poders públics de l'Estat (Cap d'Estat, Corts Generals, Govern i Administració, Poder Judicial, Tribunal Constitucional). No es tracta de fer res diferent al que és normal en democràcies plurilingües com Suïssa, Bèlgica, el Canadà o Finlàndia.

La llengua forma part de la identitat personal i col·lectiva, i és l'expressió d'una comunitat de cultura. Afecta directament a la dignitat de la persona. Per tant, l'ordenament constitucional ha d'assegurar la plena igualtat dels ciutadans en els drets i deures lingüístics. Defensar la llengua és defensar la llibertat de les persones i el seu dret a viure-la a la seva manera, sense imposicions, sense conversions lingüístiques obligades, amb el respecte i garantia al bé més preuat de la seva dignitat ciutadana: el dret a expressar-se i a comunicar-se en l'espai privat i públic en la llengua que li és pròpia. Els poders públics tenen el deure democràtic de promoure-la, de manera que cap ciutadà se senti discriminat per raó de cultura o llengua.

Alhora, el desenvolupament federal de la Constitució implica la voluntat política de portar a terme una *reforma constitucional*, que reconegui la plurinacionalitat de l'Estat i declari llengües oficials de l'Estat a més del castellà, el ca-

52 El català (valencià a la Comunitat Valenciana) és parlat per més de set milions de persones i l'entenen prop de deu milions. És la setena llengua europea pel nombre de persones que la parlen. El gallec és parlat per més de dos milions de persones i l'euskera per prop d'un milió. A més a Catalunya és oficial també la llengua occitana d'Aran. També el castellà té variants dialectals com l'*asturianu*, l'aragonès, el canari, o l'andalús.

talà, el gallec i l'euskera. Una reforma constitucional que reconegués la real diversitat nacional i lingüística de l'Estat espanyol ja seria un pas de gegant de cara a aconseguir la lleialtat voluntària dels ciutadans, fos quina fos la seva identitat nacional.

Però una reforma constitucional en sentit federal hauria també d'anul·lar tots aquells articles esmentats en aquest capítol, que s'oposen o entrebanquen el desenvolupament federal de l'estat autonòmic. A més caldria una distribució més clara de competències de manera que s'assegurés l'efectiva divisió dual entre els poders de les institucions federals i els poders de les institucions federades, garantint la no invasió competencial de les primeres sobre les segones. Caldria fer igual amb relació al finançament autonòmic, tot i que la Constitució vigent no limita en la seva redacció actual un desenvolupament legislatiu i executiu cap al federalisme fiscal. Algunes esmenes constitucionals són imprescindibles en un procés d'equiparació de l'estat autonòmic a les federacions democràtiques més avançades. Essencialment dues. La primera és la confirmació de la divisió de poders entre les institucions federals i les institucions de l'autogovern de les nacions i regions, que componen la federació i, per tant, la supressió de tota instància territorial que distorsioni aquesta divisió, com és el cas de l'actual regulació constitucional de la província. La segona és la regulació i organització de l'administració de la justícia, així com l'adequació de la composició i funcions del Tribunal Constitucional i del Senat als principis i criteris federals.

Sembla molt poc probable en les actuals circumstàncies polítiques un horitzó federal d'aquesta mena, que de ben segur generaria major sentit de pertinença i, per tant, consolidaria la unió federal en el marc del procés d'unió política europea. Així doncs, és més probable que l'estat autonòmic

persisteixi en la normalitat de la seva inestabilitat d'origen, que avanci o retrocedeixi en la qualitat de l'autonomia segons les majories en el Congrés dels Diputats, en funció de la força relativa dels partits nacionals de Catalunya i Euskadi en les negociacions amb el partit en el govern de l'Estat. Les resistències nacionalistes seguiran existint mentre hi hagi motiu i no hi hagi voluntat política de resoldre-les en el marc de les regles democràtiques.

A fi de comptes, i tal com assumia el president de la Segona República, Manuel Azaña,<sup>53</sup> tot és una qüestió de democràcia i de reconeixement de la diversitat nacional real. És millor entendre's i anar junts, però si no és possible la federació, només hi ha una sortida democràtica: el reconeixement del dret a decidir i a poder formar, si és vol, un estat independent. En aquest cas, la paraula amistosa que correspon al comiat democràtic és: bona sort!

## Bibliografia

AJA, E. *El Estado Autonómico. Federalismo i hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

ALZAGA, O. *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978.

ANDERSON, B. *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Londres-Nueva York: Verso, 1983. Edició catalana: *Comunitats imaginades*. Editorial Afers-Universitat de València, 2005.

53 Vegeu la cita recollida a l'inici d'aquest capítol. Cal assenyalar la data i el lloc on són pronunciades aquestes paraules per part de Manuel Azaña. La Segona República encara no havia estat proclamada, després les coses van ser més complicades.

- ANTON, J. i CAMINAL, M. (eds.). *Pensamiento político en la España contemporánea 1800-1950*. Barcelona: Editorial Teide, 1992.
- ARBÓS, X. *La idea de nació en el primer constitucionalisme espanyol*. Curial, 1986.
- ARBÓS, X. *Doctrinas constitucionales i federalismo en España*. ICPS, 2006.
- AZAÑA, M. *Obras Completas*. Edición Santos Julia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007.
- BALFOUR, S. i QUIROGA, A. *Espanya reinventada. Nació e identitat desde la transició*. Barcelona: Edicions Península, 2007.
- BENEYTO, J. *Las Autonomías. El poder regional en España*. Madrid: Siglo XXI, 1980.
- BETANZO DE LA ROSA, A. «Los efectos de la transformación territorial del Estado espanyol sobre el PSOE y el PP». *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 3. Institut d'Estudis Autònòmics. Any 2006.
- BOIX, C. *L'obertura catalana*. Centre d'Estudis Temes Contemporanis. Barcelona, 2002.
- BOSCH, N. «El finançament dels governs subcentrals en els països federals». *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 3. Any 2006.
- CAMINAL, M. *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*. Barcelona: Empúries, 1998.
- CASANOVA, I. *ETA 1958-2008. Medio siglo de historia*. Tafalla: Txalaparta Editorial, 2008.
- CASTELLS, J. M. *El Hecho diferencial de Vasconia: evidencias e incertidumbres*. Donostia: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2007.
- CHUST, M. (ed.). *Federalismo y cuestión federal en España*. Universitat Jaume I. 2004.

- COLOMER, J. M. *Grans imperis, petites nacions*. Barcelona: Proa, 2006.
- CONVERSI, D. *Els bascos, els catalans i Espanya: entre la modernitat i la violència*. Lleida: Pagès, 2004.
- DWORKIN, R. *Is democracy possible here?* Princeton University Press, 2006.
- FONTANA, J. *La Crisis del antiguo régimen, 1808-1833*. Barcelona: Crítica, 1988.
- FOSSAS, E. i REQUEJO, F. (eds.). *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.
- FOSSAS, E. (dir.). *Les transformacions de la sobirania i el futur polític de Catalunya*. Temes Contemporanis. Barcelona: Proa, 2000.
- FRADERA, J. M. *Cultura nacional en una sociedad dividida: Catalunya 1838-1868*. Madrid: Marcial Pons, 2003.
- GABRIEL, P. *El catalanisme i la cultura federal. Història i política del republicanisme popular a Catalunya el segle XIX*. Fundació Campalans-Emprius Club d'Opinió, 2007.
- GALLEGO, F. *Una patria imaginaria. La extrema derecha española 1973-2005*. Editorial Síntesis, 2006.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. *Federalisme i autonomia a Catalunya 1868-1938*. Barcelona: Curial, 1975.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. «Cataluña en la construcción del Estado español». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Furió Ceriol*, núm. 54/55.
- GRANJA, J. L., BERAMENDI, J. i ANGUERA, P. *La España de los nacionalismos y las autonomías*. Madrid: Editorial Síntesis, 2003.
- GUIBERNAU, M. *Nacionalisme. Debats i dilemes per a un nou mil·lenni*. Temes Contemporanis. Barcelona: Proa, 2000.

- HERRERO DE MIÑÓN, M. «Simbologia de la plurinacionalitat». Bru de Sala, X./Tusell, J. (coords.). *Catalunya-Espanya. Un diàleg amb futur*. Planeta, Barcelona, 1998.
- HROCH, M. *La naturalesa de la nació*. Editorial Afers. Universitat de València, 2001.
- IBARRA, P. *Nacionalismo. Razón y Pasión*. Barcelona: Ariel, 2005.
- LASAGABASTER, I. *Consulta o Referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Bilbao: LETE, 2008.
- LETAMENDIA, F. *Juego de espejos. Conflictos nacionales centro-periferia*. Madrid: Editorial Trotta, 1997.
- LETAMENDIA, F. *Historia del nacionalismo vasco y de ETA*, vol. 3, R&B Ediciones, 1994.
- McROBERTS, K. *Catalonia, Nation building Without A State*. Oxford University Press, 2001.
- MOLAS, I. *Les arrels teòriques de les esquerres catalanes*. Barcelona: Edicions 62, 2001.
- MORAN, S. *PNV-ETA. Historia de una relación imposible*. Madrid: Tecnos, 2004.
- MORATA, F. «El Estado de las Autonomías». Alcantara, M. i Martínez, A. (eds.). *Política y gobierno en España*. València: Tirant lo Blanch, 2001.
- MORENO, L. «La federalización de la España plural». *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 8. Any 2009.
- MORENO, L. *La federalización de España*. Segunda edición. Madrid: Siglo XXI, 2008.
- ORTEGA Y GASSET, J. *España invertebrada*. Madrid: Revista de Occidente, 1934.
- PAU, F. (coord.). *Las Reformas Estatutarias y la articulación territorial del Estado*. Madrid: AELPA-Tecnos, 2008.
- PEREZ ROYO, J. «L'elaboració de la Constitució i els seus con-



- dicionants». P. Ysàs, (ed.). *La configuració de la democràcia a Espanya*. Barcelona: Eumo, 2009.
- PI I MARGALL, F. *Las nacionalidades. Escritos y discursos sobre federalismo*. Edición y estudio introductorio de Ramón Máiz. Madrid: Akal, 2009.
- REQUEJO, F. *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- ROIG, E. «La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978». *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 3. Any 2006.
- ROVIRA I VIRGILI, A. *Defensa de la democràcia*. Barcelona: Fundació Valentí Almirall, 1930.
- RUBERT DE VENTÓS, X. *Catalunya: de la identitat a la independència*. Barcelona: Empúries, 1999.
- SEGURA, A. *Euskadi. Crónica de una desesperanza*. Madrid: Alianza Editorial, 2009.
- SOLÉ TURA, J. *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- TAIBO, C. (dir.) *Nacionalismo español: esencias, memoria e instituciones*. Madrid: Catarata, 2007.
- TUSELL, J. *El Aznarato: el gobierno del Partido Popular 1996-2003*. Madrid: Aguilar, 2004.
- VALLÉS, J. M. *Una agenda imperfecta: amb Maragall i el projecte del canvi*. Barcelona: Edicions 62, 2008.
- VALLS, C. i DONALDSON, M. (eds.). *Hacia una España plural, social y federal*. Editorial Mediterrànea. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI, 2005.
- VERNET, J. «El debate parlamentario sobre el 12 de octubre, Fiesta Nacional de España». *Los días de España*, monogràfic de *Ayer*, núm. 51, 2003.

VILAR, P. «Introducció». A P. Vilar (dir.). *Història de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62, 1987.

VIVER PI-SUNYER, C. «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicocostitucional». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 1. Any 2005.



9 788439 382775